Institut za uporedno pravo

УВОД У ПРАВО РУСИЈЕ

ВВЕДЕНИЕ В ПРАВО РОССИИ

Уреднице / Редакторы
Наташа Мрвић Петровић • Нина Кршљанин • Мина Зиројевић

УВОД У ПРАВО РУСИЈЕ

ВВЕДЕНИЕ В ПРАВО РОССИИ

УВОД У ПРАВО РУСИЈЕ

ВВЕДЕНИЕ В ПРАВО РОССИИ

Издавачи
Институт за упоредно право
Београд, Теразије 41
Правни факултет
Универзитета у Београду
Булевар краља Александра 67

За издаваче
Проф. др Владимир Чоловић
Проф. др Сима Аврамовић

Рецензенти
Проф. др Станко Беатовић
Др Јован Ћирић
Проф. др Зоран Мирковић

Лектура и коректура
Доц. др Јелена Синић

Тираж
300

ISBN 978-86-80186-30-6 (ИУП)
ISBN 978-86-7630-696-1 (ПФ)

Припрема и штампа
Досије студио, Београд

Издатели
Институт сравнительного права
Белград, Теразии 41
Юридический факультет
Белградского университета
Бульвар короля Александра 67

Для издателей
Проф. д-р Владимир Чолович
Проф. д-р Сима Аврамович

Рецензенты
Проф. д-р Станко Бейатович
Др Јован Чирич
Проф. д-р Зоран Миркович

Лектура и корректура
Доц. др Елена Синич

Тираж
300

ИСБН 978-86-80186-30-6 (ИУП)
ISBN 978-86-7630-696-1 (ПФ)

Подготовка и печать
Студия Досие, Белград

УВОД У ПРАВО РУСИЈЕ

ВВЕДЕНИЕ В ПРАВО РОССИИ

Уреднице / Редакторы
Проф. др Наташа Мрвић Петровић
Доц. др Нина Кршљанин
Проф. др Мина Зиројевић

Београд, 2017

© Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Београду 2017.
Сва права задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

САДРЖАЈ

УВОДНА РЕЧ. 13

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА РУСИЈЕ

Николај Михајлович Кропачев, Марија Александровна Кајустина, Александар Александрович Соловјов

ПРАВНИ СИСТЕМ И ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ 19

УСТАВНО ПРАВО

Оливер Николић

УСТАВНИ СУД РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ. 53

Милош Станић

ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА РУСИЈЕ У ПОРЕЂЕЊУ СА ПОЛОЖАЈЕМ ПРЕДСЕДНИКА ФРАНЦУСКЕ И ТУРСКЕ 65

Владимир Микић

АУТЕНТИЧНЕ ЦРТЕ ФЕДЕРАЛИЗМА У РУСКОЈ ВЕРЗИЈИ 79

Борис Кривокапић

ФЕДЕРАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО РУСИЈЕ О СЛУЖБЕНОЈ УПОТРЕБИ ЈЕЗИКА 93

Владимир Ђурић

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ 115

КРИВИЧНО ПРАВО И ОРГАНИЗАЦИЈА ПРАВОСУЂА

Ана Васиљевна Денисова

РУСКО КРИВИЧНО ПРАВО: ПОЈАМ, ЦИЉЕВИ, ЗАДАЦИ И ПРИНЦИПИ. 137

Драган Јовашевић

КРИВИЧНА ДЕЛА У ВЕЗИ СА ЗЛОУПОТРЕБОМ ОПОЈНИХ ДРОГА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ 147

Артур Генадјевич Безверхов

О АКТУЕЛНИМ ПРОБЛЕМИМА ПРИМЕНЕ КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА РУСИЈЕ О ОДГОВОРНОСТИ ЗА ИЗНУДУ 165

Дарко Марковић

ЗАШТИТА ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ ОД ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ РУСИЈЕ 175

Марина Михајловна Милованова

МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ПРИБАВЉАЊУ ДОКАЗА ОД ОРГАНА СТРАНОГ ПРАВОСУЂА 189

Наташа Мрвић Петровић, Здравко Петровић

ПРАВО НА НАКНАДУ ШТЕТЕ И РЕХАБИЛИТАЦИЈУ ЗБОГ НЕОСНОВАНОГ КРИВИЧНОГ ГОЊЕЊА У РУСКОМ ПРАВУ 201

Андреј Петрович Јељчанинов

ИЗВРШНО КРИВИЧНО ПРАВО САВРЕМЕНЕ РУСИЈЕ: ФАЗЕ ФОРМИРАЊА И РАЗВОЈА 215

Марина Матић Бошковић

МИРОВНЕ СУДИЈЕ У РУСИЈИ КАО МЕХАНИЗАМ УНАПРЕЂЕЊА ЕФИКАСНОСТИ ПРАВОСУЂА 231

РАДНО ПРАВО

Тијана Уџарковић

ПРИНЦИПИ РАДНОГ ПРАВА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ 245

Љубинка Ковачевић, Валентина Генадијевна Микрина

ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ЗАПОШЉАВАЊУ У РУСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ И ПРАКСИ: ПРАВО НА ЈЕДНАКОСТ ИЛИ СЛОБОДА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ 263

ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

Снежана Стојановић

ПОРЕСКИ СИСТЕМ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ 287

ГРАЂАНСКО ПРАВО

Катарина Јовичић

ОДГОВОРНОСТ ПРОДАВЦА ЗА МАТЕРИЈАЛНЕ НЕДОСТАТКЕ СТВАРИ 303

Маша Мишковић

ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД УГОВОРНЕ ОДГОВОРНОСТИ У РУСКОМ ПРАВУ 315

Ана Човић, Драган Човић

УСВОЈЕЊЕ У ПРАВУ РУСИЈЕ 329

Дамир Хамитович Валеев

ГРАЂАНСКИ СУДСКИ ПОСТУПАК У РУСИЈИ:
РЕФОРМА И ТРЕНУТНО СТАЊЕ 341

ПРИВРЕДНО ПРАВО

Александра Вишекруна

ПОТРОШАЧКИ СТЕЧАЈ У ПРАВУ РУСИЈЕ 355

Јелена Вукадиновић Марковић

УГОВОР О АРБИТРАЖИ ПРЕМА ЗАКОНУ О МЕЂУНАРОДНОЈ
ТРГОВИНСКОЈ АРБИТРАЖИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ. 377

Ивана Ракић

ПОКАЈНИЧКИ ПРОГРАМ У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ РУСИЈЕ 389

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ 13

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Николай Михайлович Кропачев, Мария Александрова Капустина, Александр Александрович Соловьев

ПРАВОВАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 19

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Оливер Николич

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 53

Милош Станич

ПОЗИЦИЯ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ В СРАВНЕНИИ С ПОЗИЦИЕЙ ПРЕЗИДЕНТОВ ФРАНЦИИ И ТУРЦИИ 65

Владимир Микич

АУТЕНТИЧНЫЕ ЧЕРТЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ВЕРСИИ 79

Борис Кривокапич

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ ОБ ОФИЦИАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЯЗЫКА 93

Владимир Джурич

НЕТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 115

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ДИСЦИПЛИНЫ И ОРГАНИЗАЦИЯ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ

Анна Васильевна Денисова

РОССИЙСКОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ 137

Драган Йовашевич

ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СВЯЗИ С ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕМ НАРКОТИЧЕСКИМИ СРЕДСТВАМИ В УГОЛОВНОМ КОДЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 147

Артур Геннадьевич Безверхов

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВЫМОГАТЕЛЬСТВО 165

Дарко М. Маркович

ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ ОТ ИРРЕГУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ В УГОЛОВНОМ КОДЕКСЕ 175

Марина Михайловна Милованова

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ОТ ОРГАНОВ ЗАРУБЕЖНОЙ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ 189

Наташа Мрвич Петрович, Здравко Петрович

ПРАВО НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА И НА РЕАБИЛИТАЦИЮ ЗА НЕОБОСНОВАННОЕ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ 201

Андрей Петрович Ельчанинов

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ 215

Марина Матич Бошкович

МИРОВЫЕ СУДЬИ В РОССИИ КАК МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ 231

ТРУДОВОЕ ПРАВО

Тияна Угаркович

ПРИНЦИПЫ ТРУДОВОГО ПРАВА: РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 245

Любинка Ковачевич, Валентина Геннадьевна Микрина

ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОБЛАСТИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАКТИКЕ: ПРАВО НА РАВЕНСТВО ИЛИ СВОБОДА ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ..... 263

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Снежана Стоянович

НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..... 287

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Катарина Йовичич

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОДАВЦА ЗА МАТЕРИАЛЬНЫЕ НЕДОСТАТКИ ПРОДАННОЙ ВЕЩИ 303

Маша Мишкович

ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ДОГОВОРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ 315

Ана Човић, Драган Човић

УСЫНОВЛЕНИЕ В ПРАВЕ РОССИИ 329

Дамир Хамидович Валеев

ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИИ: РЕФОРМА И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ..... 341

КОММЕРЧЕСКОЕ ПРАВО

Александра Вишекруна

ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЕ БАНКРОТСТВО В ПРАВЕ РОССИИ 355

Елена Вукадинович Маркович

АРБИТРАЖНОЕ СОГЛАШЕНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОМ О МЕЖДУНАРОДНОМ ТОРГОВОМ АРБИТРАЖЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 377

Ивана Ракич

ПРОГРАММА СМЯГЧЕНИЯ В КОНКУРЕНТНОМ ПРАВЕ РОССИИ..... 389

УВОДНА РЕЧ

Дуже од деценије, Институт за упоредно право у Београду објављује тематске зборнике са циљем да стручну и научну јавност упозна са карактеристикама правних система других држава. Први такав зборник (*Увод у ūраво Финске*, уредник проф. др Борис Кривокапић), издат је 2005. године. Потом су објављени: *Увод у ūраво САД* (уредник др Јован Ћирић) – 2008. године, *Право земаља у реīиону* (уредник проф. др Владимир Чоловић) – 2010. године, *Увод у ūраво Немачке* (уредници проф. др Мирко Васиљевић и проф. др Владимир Чоловић) – 2011. године, *Увод у ūраво Француске* (уредници др Оливер Николић и проф. др Владан Петров) – 2013. године. Најновији зборник носи наслов *Увод у ūраво Русије.* Објављивањем овог зборника наставља се добра традиција саиздаваштва Института за упоредно право и Правног факултета Универзитета у Београду.

Наслов зборника показује да су у овој научној књизи сабрани резултати компаративног правног истраживања. Предмет истраживања био је руски правни систем и поједине области права Руске Федерације. Истраживање о коме је реч представља још један у низу значајних резултата рада на пројекту *Срūско и европско ūраво – уūоређивање и усаīлашавање* (евиденциони број 179031) који реализује Институт за упоредно право, а финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Зашто баш право Русије? Чинило се да то представља логичан избор који се намеће не само због традиционално добрих политичких и културних веза између српског и руског народа, него и због сличних догађаја са којима су се суочавала та два народа и њихове државе у релативно блиској прошлости (распад савезних држава у чијем су саставу биле Руска Совјетска Федеративна Социјалистичка Република и Република Србија, промена друштвено-политичког уређења, тешкоће консолидације „нових" држава у условима политичко-економске транзиције, уз настојање да се политичко-правни систем изгради у складу са начелима владавине права и заштите људских права и основних слобода у изразито неповољним спољнополитичким приликама и друго). Не би требало стога да чуди што су све овде анализиране теме и те како актуелне и значајне за научну и стручну јавност у Србији, јер је у њима садржан одговор на питање како је правни систем Русије одговорио на такве изазове.

У први мах, рекло би се да је реч о преамбициозном пројекту: свакако у зборнику ограниченог обима није могуће исцрпно објаснити организацију правног система Русије и све области права. Јасно је да у систематици није могла да дође до изражаја детаљна класификација грана права, која се иначе стриктно поштује у руској теорији права и разрађује према различи-

тим критеријумима (нпр. по садржини, по циклусима, значају, функцији и слично). Садржај зборника је зато, сасвим у складу са насловом, организован по основним тематским целинама који прате (условну) поделу на области јавног (*публичное право*) и приватног права (*частное право*), онако како би то најприближније одговарало и руском и српском праву. Радови који су у зборнику објављени односе се искључиво на важеће руско законодавство. Планирано је да остатак прикупљене обимне научне грађе из области историје права Русије, правне теорије, међународног права и политикологије која се тиче Русије или односа Русије и Србије буде објављен у посебном зборнику.

Захваљујући ауторима који су врсни познаваоци области о којима су писали, усуђујемо се рећи да је пред читаоцима занимљив и квалитетан зборник радова који се односе на различите теме из јавног и приватног права. Већину аутора чине афирмисани научни радници, само је мањи број, једнако квалитетних, радова студенткиња и студената докторских студија из области права. Међу ауторима су заступљене и колегинице и колеге научници и професори права из Русије. Прилози колега из Русије омогућили су да се стекне правилан увид не само у сву сложеност правног система Русије, него и да се појми правно-филозофски концепт на коме почива стварање права, као и чињеница да се у том процесу нарочито (још увек) води рачуна о социјалном значају правне норме, не само ради регулисања друштвених односа или заштите друштва, него и у циљу усмеравања развоја друштвених односа у одређеном правцу.

За научнике из Србије који изучавају упоредно право био је прави изазов описати, објаснити и упоредити са правом Републике Србије и другим правним системима право Русије чији правни систем у нас није довољно познат, нити је истраживан, упркос блиским пријатељским и културним везама Србије и Русије. Посебно је било важно обратити пажњу на особености руског правног система, разумети их и правилно научно објаснити, без уплитања идеологије. Чињеница ипак јесте да је правни систем Русије базиран на основним постулатима континенталног правног система (и то германског подтипа) што доприноси томе да се руско право могло упоређивати са правом Републике Србије. Околност што су обе земље (Руска Федерација и Република Србија) чланице Организације уједињених нација и Савета Европе, те прихваћене правне документе тих организација непосредно примењују у свом правном поретку, такође олакшава поређење два правна система не само у погледу нормативне регулативе, него и њене практичне примене. У новом руском праву, нарочито грађанском и привредном, долазе до изражаја нека законска решења којима се излази у сусрет савременим светским трендовима, што такође олакшава упоредно истраживање.

У радовима овог зборника описано је садашње стање у одређеним областима права Руске Федерације. Актуелно законодавство истовремено баштини правну традицију некадашњег Совјетског Савеза и РСФСР-а и развија се уз утицаје иностраног права и прихватање савремених трендова,

али уз потребу и тежњу да се сачувају особена, руском друштву примерена организациона и процедурална решења. Стога и у овом зборнику има честих указивања на историјски развој појединих грана права или правних института у руском праву, на тешкоће у креирању и примени правне регулативе, али и на примере интересантних законодавних решења и добре праксе, који би могли бити прихватљиви и у Србији.

Препоручујући читаоцима овај зборник радова, уједно се захваљујемо на великом труду и помоћи преводиоцима Руске хуманитарне мисије и њеном председнику др Бранимиру Нешићу. Захвалност дугујемо и преводиоцима Наталији Танасковић и Лазару Лапцу, као и колегама Маши Мишковић и Борису Кривокапићу, који су, поред превода, помогли и стручним сугестијама.

У Београду, октобра 2017.

Проф. др Наташа Мрвић Петровић
Доц. др Нина Кршљанин
Проф. др Мина Зиројевић

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ПРАВНОГ СИСТЕМА РУСИЈЕ

*Проф. др Николај Михајлович Кропачев**

*Доц. др Марија Александровна Капустина***

*Александар Александрович Соловјов****

ПРАВНИ СИСТЕМ И ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ

Апстракт

Датим радом отварамо проблематику правног система и правног регулисања у Руској Федерацији са научно-практичне тачке гледишта. Аутори рада анализирају правни систем Руске Федерације у теоријском и правно-практичном аспекту правног регулисања. Актуелност спроведеног истраживања методолошки је условљена комплексним (систематским) приступом разматрања елемената савременог руског правног система у условима њихове међусобне интеракције у јединственом правном простору Русије.

Основни резултати рада своде се на следеће. Правни систем Руске Федерације формира се у процесу правног регулисања активности и односа међу субјектима у различитим сферама живота савременог руског друштва. При томе се највиши степен организованости правног регулисања испољава у државно-правном регулисању које остварују органи законодавне, судске и извршне власти. Посебна улога у правном систему Русије припада председнику Руске Федерације и Уставном суду Руске Федерације. Систем руског законодавства одређен је структуром органа државне власти, принципима федерализма. Правно регулисање у модерној Русији одвија се у условима постепеног зближавања континенталног и англо-америчког правног система, што се нарочито показује у јачању улоге судских органа у правном простору Руске Федерације.

Кључне речи: руски правни систем, правно регулисање, руски федерализам, судски преседан, гране руског права.

1. ПОЈАМ ПРАВНОГ СИСТЕМА И ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА: САВРЕМЕНИ ПОГЛЕД РУСКИХ НАУЧНИКА

Пре него што се почне са описивањем карактеристичних својстава и особености правног система и система правног регулисања у Руској Федерацији, неопходно је напоменути да садржина тих појмова остаје

* Редовни професор, ректор Санкт-Петербуршког државног универзитета.

** Доцент, Правни факултет Санкт-Петербуршког државног универзитета.

*** Први заменик за правна питања проректора руководиоца Апарата ректора СпбГУ.

предмет дискусије и дан-данас, како на теоријском, тако и на практично-правном плану. Дати чланак представља покушај сагледавања правног система Русије с научно-практичне тачке гледишта и у контексту правног регулисања, како бисмо покрили интересовања широког круга читалаца.

Данас се у Руској Федерацији у контексту интегралне јуриспруденције разматра системска концепција правног регулисања друштвених односа. Системски приступ карактерише истраживачку концепцију и обухвата низ методолошких принципа чија је примена одређена научниковим поимањем права, а пре свега његовим односом према улози и значају субјекта у правном регулисању и процесима стварања права. Главни принцип системског приступа представља принцип целовитог разматрања права и правног регулисања, то јест представљање права и правног система као интегралне формације. У савременим руским истраживањима, како оним која су посвећена општим, тако и у оним која се односе на посебне гране права, указује се на принцип комплексног изучавања правних института на основу системског приступа. На пример, у радовима из кривичног права говори се да је кривично дело правна чињеница која обухвата норме права, правне односе, субјекте, њихова субјективна права и обавезе - оживљава правне односе, кривичну одговорност итд.; комплексно проучавање правних института „одговара савременим потребама системског приступа – неопходне компоненте било ког сложеног научног истраживања – и дозвољава разматрање свих институција за криминолошка и социолошка истраживања у процесу њиховог функционисања и интеракције“[1]. Истраживања те врсте омогућавају да се обједине и повежу, прво, методе спознаје правне стварности које су постале актуелне у разним моделима схватања права (нормативистичком, природноправном, социолошком), и, друго, средства спознаје која су развијена у другим (неправним) областима научног знања.

У савременој науци се притом разликују процеси утицаја, на пример, моралног, психолошког, идеолошког, физичког и регулисања, на пример, техничког, државног, нормативно-правног. Правна свест и правни принципи, правне идеје и вредности правне културе не регулишу непосредно понашање, активност субјеката, везе и односе међу њима, већ они делују (утичу) на карактер правно-нормативне регулативе, одређују његову ефикасност. Правна свест субјеката посредује у функционисању правног система, практичном увођењу у живот свих елемената правног регулисања (деловања).[2]

---

1 Н. М. Кропачев, *Уголовно-правовое регулирование. Механизм и система*, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 1999, 4.

2 Видети: М. А. Капустина, „Правоустановление, законотворчество и правовая политика: системный подход к правовому регулированию“, *Евразийский юридический журнал*, 92, 1/2016, 376.

2. ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ И ДЕЛОВАЊЕ ПРАВА

Правно регулисање је усмерено на уређивање понашања субјеката, активности правних субјеката и односа међу њима. Требало би рећи да се реч регулисање због свог латинског порекла у руском језику повезује са нормативним уређивањем активности, односа посредством обавезних правила, прописа, регула. Испоставља се, међутим, да „догматски костур" теорије правног регулисања, створен у оквирима формално-правног (нормативистичког) приступа није довољан „за нормално функционисање целог регулативног система"[3]. Истраживање правног система, међусобних веза између његових елемената, процеса правног регулисања понашања правних субјеката, односа међу њима, потребно је спроводити у контексту правног простора целокупног друштвеног живота, анализе сфера правног регулисања и целокупне разноврсности правних форми узајамног деловања субјеката.

У принципу, питање реализације правних норми кроз конкретно понашање учесника друштвених односа било је стављено на дневни ред још крајем XIX века, као резултат напора представника француске, затим руске, америчке социјалне правне школе.[4] У совјетској, а потом, такође, и у савременој руској правној науци остаје актуелан поглед на правне науке, као на динамичан процес, који укључује најразличитије правне аспекте и који није само сведен на примењивање норми позитивног права (законодавства) у односима конкретних лица или околности[5]. Потребно је нагласити да је истраживање механизма правног деловања последњих деценија добило подстицај за даљи развој. Раније се теорија државе и права задовољавала елементарном шемом: држава доноси правну норму, а адресат испуњава те захтеве у корист ауторитета државне власти и због страха од подвргавања правним санкцијама. Сада се ситуација мења, и то не само услед спознаје да је систем правног регулисања много сложенији и да не може да буде сведен само на један ауторитет државне власти. Еволуција друштва и његових државно-правних институција, укључујући и процесе правног структурирања, све чешће се разматра као природан историјски процес у коме субјективни фактор (чак и онда када је персонификован у „свемогућој" држави) игра суштинску али не и одлучујућу улогу. Законодавац пре констатује, учвршћује оно што је достигнуто и може да допринесе или да у границама својих могућности спречи јавно или прикривено испољавање неких могућности или тенденција у друштву. При томе се током историјских процеса

---

3 Н. М. Кропачев, 22.

4 Видети нпр.: А. А. Соловьев, „Право как общесоциальный феномен: учения Л. Дюги и В. С. Нерсесянца", *Становление и развитие научных школ права в государственных университетах России*, Материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференции, 29–30 апреля 1999 г., Ч. 4, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 1999, 10–15.

5 Д. И. Луковская, А. А. Соловьев, „Правовая система: деятельностно-интегративный подход", *Право и политика*, 10/2011, 1612–1618.

природно формирају друштвене норме, пошто јавни живот тежи да се уреди. Норме и уређују, учвршћују, чувају и регулишу понашање људи, обезбеђујући нормално функционисање друштвеног организма[6].

У руској јуриспруденцији, оријентисаној како на теорију, тако и на праксу, под предметом правног регулисања обично се има у виду одређена врста друштвених односа, чије је главно обележје, којим се разликују правни односи од осталих друштвених односа, проучава њихово регулисање правним нормама, док правну одговорност обично дефинише као социјалне везе (друштвене односе), у чијој је основи обавеза субјекта одговорности да се потчини деловању санкције правне норме. Стога разумевање процеса правног регулисања, као таквог, и правног система на најнепосреднији начин утиче на друштвене односе које право регулише и то нарочито на представе о карактеру везе правне норме и друштвених односа, схватања механизама настанка и реализације правних односа и правне одговорности или могућности коришћења правних средстава, како би се поправила штета учињена правним деликтом (кривичним делом)[7]. Савремена истраживања у области правног регулисања и правног система требало би да буду увек повезана са конкретном правном проблематиком и делимично са објашњењем правне природе одговорности за кршење правне норме у контексту интегративне јуриспруденције која синтетише социјално-филозофски, социолошки, информациони и правни аспект истраживања правне регулативе друштвених односа. Општа теорија права, истражујући механизам правног регулисања на основу систематичног (интегративног) приступа, ствара унифицирану теоријску конструкцију – модел правног регулисања који у суштини представља припремну основу за различита истраживања.

Правно регулисање представља управљање (у разним формама, укључујући самоуправу) деловањима, правцима (циљевима) делатности и односима субјеката у различитим сферама животних активности. Будући да чини форму телеолошког деловања, правно регулисање може да представља како директно (непосредно, директивно, заповедно) одређивање понашања субјеката постављањем конкретних задатака и указивањем на путеве њиховог извршавања, тако и нормативно (апстрактно) регулисање, које је у вези са дефинисањем принципа и општих модела (норми, правила) понашања и заједничког деловања субјеката.

3. ОБЛИЦИ ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА

У савременим друштвеним и хуманистичким наукама међу којима је и јуриспруденција, уобичајено је, пре свега, разликовати два облика регулисања понашања субјеката и понашања међу њима. Са гледишта начина на који се постиже ефекат уређивања односа, регулисање односа се дели на

6 Видети: Н. М. Кропачев, 24.

7 Видети детаљније: Н. М. Кропачев, 22–23.

аутономно и ауторитарно. За аутономни облик регулисања односа карактеристична је самоорганизација (саморегулисање, самоуправа) учесника односа. Регулисање таквог типа предвиђа формалну једнакост и слободу субјеката самоорганизације (саморегулисања). Правни облици самоорганизације јесу уговор (нпр. међународна конвенција) и правни обичај. Специфичност правног регулисања у датом случају лежи у томе да се уређивање односа одвија непосредно у процесу заједничког деловања субјеката и има карактер самоуправе. Разлика између договорног и обичног регулисања односа лежи у присуству (или одсуству) заједничког деловања ка остварењу циља, као таквог, код учесника односа. Процес дискусије, разраде, усклађивања услова споразума јесте рационалан, у низу случајева подређен одређеним нормама (нпр. грађанског законодавства) и усмерен је на успостављање правила заједничког деловања његових учесника.[8] Процес формирања правног обичаја има спонтан, неуређен карактер[9].

1) Ауторитарни облик регулисања односа

Ауторитарни облик регулисања односа карактерише утицај овлашћеног лица који тежи остваривању циља и који је сврсисходан.[10] Према свом карактеру, такво јесте државно-правно регулисање друштвених односа које остварују различити органи власти и њихова службена лица. У руском правном систему државна (федерална, регионална) управа у засебним сферама друштвених односа може бити изворно надлежна, али, такође, федерални и регионални органи извршне власти могу бити задужени да остварују функције регулатора рада других надлежних органа. На пример, као федерални орган у сфери очувања здравља грађана иступа Министарство здравља Руске Федерације са овлашћењима федералног органа извршне власти који остварује функције у разради и реализацији државне политике и правно-нормативне регулативе у сфери здравствене заштите. Истовремено, Министарство здравља Руске Федерације има функцију регулатора, те у тој улози установљава поступак организације и остваривања профилаксе неинфективних болести, утврђује поступак обављања медицинских прегледа. Орган-регулатор у датој сфери у Санкт-Петербургу, граду који има статус федералног субјекта, јесте Одбор за здравље.

Државно регулисање означава форму ауторитарног организованог и усмереног утицаја на понашање субјеката у друштвеним односима. Неопходно је признати да у руској, као и у енглеској литератури, исто као и у оба

8 Видети: М. А. Капустина, „Нормативно-правовое регулирование: формальная определенность правоустановлений в условиях интеграции в евразийском пространстве“, *Евразийский юридический журнал*, вол. 98, 7/2016, 135–136.

9 О спонтаном правном регулисању видети: Ф. А. Ф. Хайек, *Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики*, ИРИСЭН, Москва 2006, 54–61.

10 Видети: M. Kapustina „The Theory of Public Legal Relationships: Perspectives for Avoiding Civil Law Dogma“, S. Belov (et al.), *Review of Central and East European Law*, Vol. 37, 3/2012, 125–145.

правна језика, регулисање подразумева пре свега доношење императивних правних норми по којима је субјект дужан да поступа. Регулисање се дефинише кроз целокупност налога органа власти или управљања, донетих у циљу уређења одређених друштвених односа, при чему је субјект обавезан да извршава такве налоге органа власти или управљања. У руским научним радовима и наставним публикацијама правно регулисање се посматра, по правилу, у контексту законодавног (државноуправног) уређивања друштвених односа у овој или оној сфери живота.[11]

У англојезичкој терминологији реч *regulation* може имати више значења: користи се у значењу нормативног акта (прописа), правне одредбе, регулисања. *Regulation* може бити назив за нормативни акт, на пример, уредбу Европске уније[12] која је обавезна за све чланице Европске уније. У енглеским истраживањима *regulation* може да значи државно регулисање на основу закона чије је испуњавање обезбеђено мерама правне одговорности. У таквом значењу се реч *regulation,* као ауторитарни облик уређења друштвених односа, супротставља речи *liberalization*, која означава процес аутономног регулисања (саморегулисања) ублажавањем државног утицаја у одређеној сфери живота, на пример, економској (*economic liberalization, price liberalization, trade liberalization, liberalization of imports etc.*).[13]

Регулисање се поистовећује са усмереним деловањем које уноси нормативни поредак у друштвене односе у одређеној области живота, систематичност (извесну последичност, организованост) у развоју засебних група односа и успостављање њихове узајамне везе са другим видовима односа у друштву[14]. У том смислу, општи циљ правног регулисања јесте, нормализација живота појединца и друштва у целини, уређење друштвених односа на основу система принципа и правних норми које су прихваћене правном свешћу субјеката. Регулисање, пре свега, одговара принципима права и у том смислу се може предвидети или очекивати у конкретним социокултурним условима, организовано је (структурисано) у системском утицају са јасно постављеним и усмереним циљевима на понашање, делатност,

11 Видети нпр.: О. А. Ногина, „Проблемы правового регулирования сбалансированности бюджетов государственных внебюджетных фондов“, *Правоведение*, 2/2011; Е. Б. Хохлов, „Формирование механизма государственного управления трудом“, *Российский ежегодник трудового права*, 9/2013, 25–46; Т. Э. Рождественская, А. Г. Гузнов, Правовое регулирование национальной платежной системы в России, *http://lexbox.am/uploads/PDF/Articles/Vcharahashvarkayin_hamakarg_RD.pdf*, 2 декабря 2011.

12 Уредбе и технички прописи (Regulations) Европске комисије или Европског парламента Савета ЕУ садрже обавезне (за разлику од добровољно поштованих руских државних стандарда) захтеве усмерене на објекте техничког регулисања у које спадају разни видови процеса производње, експлоатације, чувања, превоза, реализације и коришћења производа, сам производ, а такође зграде, грађевине, објекте.

13 М. А. Капустина, „Правовое пространство: формирование системной концепции правового регулирования“, *Вестник Санкт-Петербургского университета, серия „Право“*, 2/2016, 5.

14 Видети нпр.: Н. М. Кропачев, В. А. Мусин, „Правовое регулирование предпринимательской деятельности в Республике Корея: сравнительно-правовой аспект“, *Правоведение*, 5/2011, 96–103.

друштвене односе међу правним субјектима[15]. Другим речима, резултат целовитог правног регулисања јесте правни систем.

Социјална норма се у почетку формира као норма културе која се, развијајући се, диференцира и испољава кроз религијске, естетске, моралне, правне норме. При таквој диференцијацији, правну природу добијају оне социјалне норме које омогућавају очување целовитости друштвеног организма. За то је везано њихово својство опште обавезности (масовно кршење правних захтева повлачи за собом социјалне побуне, катаклизме, хаос који се отима друштвеној контроли). Задовољавање општих потреба чланова друштва представља генералну функцију таквих норми и зато терет доношења таквих норми преузима на себе држава. Видови правних норми које доноси држава јесу разноврсни. Држава може да санкционише већ постојећа друштвена правила понашања, званично им признајући својства правно релевантних друштвених односа, или може својој одлуци у спору међу субјектима дати карактер судског или административног акта, или по властитој иницијативи издати нормативни акт и слично. Државна власт узима на себе функцију примене права, разрешавајући конкретне правне ствари, организујући извршење донетих одлука и тако даље.[16]

2) Нормативно и индивидуално државно-правно регулисање

Највиши ниво организованости испољава се у државно-правном регулисању, које се остварује кроз систем органа државне власти (укључујући и правосуђе) и управе. Државно-правно регулисање укључује двоструку делатност: нормативно (законодавно) регулисање и доношење појединачног правног акта, усмереног на примену права у појединачном случају. Потребно је нагласити да Уставни суд Руске Федерације сматра законодавно регулисање видом правног деловања које врши законодавац у складу са својим дискреционим регулативним овлашћењима у приватној и јавној сфери права.[17] Средства и начини правног утицаја требало би да буду сразмерни циљевима правног регулисања, да одговарају принципима правног регулисања, такође и у друштвеним, економским и другим условима у којима се оно остварује.

Примена права која се испољава у решавању правних проблема појединих учесника друштвеног живота у суштини не представља ништа друго до деловање на индивидуалне судбине људи и друштвених група. Пресуде за учињена дела се испољавају у облику акта примене права у којима се не само испољава, већ и отеловљује само право. Управо то јесте разлог зашто су многи правници почели да сматрају појединачне акте примене права

15 Видети: М. А. Капустина, 2016.

16 Н. М. Кропачев, 24–25.

17 Видети нпр. одлуке Уставног суда РФ од 31. јануара 2011. год. № 1-П, од 25. априла 2011. год. № 6-П, од 10. децембра 2014. год. № 31-П, од 22. децембра 2015. год. № 34-П, од 30. марта 2016. год. № 9-П и др., *http://www.ksrf.ru/ru/Decision,* 19. децембра 2016.

важном карактеристиком права, то јест његовим најважнијим изразом. Улога тих аката јесте заиста велика и директно или индиректно је признаје свака теоријска концепција, будући да ниједна не негира чињеницу да судски или административни акти, као преседани, могу бити правни извори.[18]

Усклађивање функционисања државних органа и службених лица обезбеђује се правном политиком државног регулисања (политичко-управним усмеравањем) друштвених односа, јединством правних принципа, чија се интерпретација, реализација и примена одређује друштвено-културним контекстом. Правна политика би требало да комбинује захтеве стабилности и системности државног регулисања са еластичношћу и адекватношћу регулисања према конкретним условима у друштву[19]. Донекле су, са тачке гледишта принципа јединства (система) правног регулисања и правне једнакости, проблематична питања диференцијације правног регулисања и позитивне дискриминације, као што је, на пример, пружање повластица одређеним групама правних субјеката.

4. СФЕРА ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА

Регулишући друштвене односе, законодавац тежи да утиче на понашање субјеката. Очевидно се може утицати на понашање које је вољно и свесно. Могу то бити различита деловања појединца, процеси или делатности, на пример, предузимачка[20]. Правно регулисање, међутим, не захтева свако понашање појединца. Убедљив пример представљају породични односи, понашање супруга у ситуацији која се не тиче њихових имовинских или неимовинских односа, већ узајамног поверења, љубави, узајамног разумевања. Телеолошки законодавно регулисање требало би да буде усмерено на понашање појединца у друштвеним односима у које вољно ступа и другим друштвеним везама које могу да буду уређене правом и захтевају правно регулисање у конкретним друштвено-културним условима. При томе, круг односа које би требало регулисати правом не може да остане неизмењен у току времена. Правне норме би требало да изразе односе слободних појединаца, да учврсте правила настала раније, услед другачијих историјских околности, а којима се има за циљ да сачувају интересе свих учесника друштвених односа: једнакост њиховог правног положаја, слободу одлучивања, одговорност за те одлуке. Природа, намена и успешност законодавних норми самеравају се у узајамној вези са интересима и потребама личности, општељудским вредностима и приоритетима[21].

---

18 Видети: Н. М. Кропачев, 24–25.

19 Видети: V. A. Musin, N. M. Kropachev, Jane M. Picker (eds.), *Russian Law in Brief. Digest for foreign investors*, St. Petersburg University Press, Sankt-Petersburg 2014[4], 234–292; В. Ф. Попондопуло, „Государство и предпринимательство: проблемы взаимодействия“, *Юрист*, 20/2015.

20 Видети: С. С. Алексеев, *Восхождение к праву. Поиски и решения*, Норма, Москва 2002, 282.

21 Видети: P. Szymaniec, „Bezpieczenstwo a organiczenie praw jednostki. Security and the limitation of the rights of an individual“ in: Piotr Szymaniec (ed.), *The principle of proportionality and the protection of the fundamental rights in the European states*, Wydawnictwo Panstwowej Wyzszej Szkoly Zawodowej im. Angelusa SilesiusawWalbrzychu, Walbrzych 2015, 199–232.

Сфера правног регулисања може да се прошири на нове видове односа, друштвених веза, на пример, информационих (интернет), еколошких (нпр. коришћење атомске енергије, освајање космоса или арктичке зоне), а може и да се сужава уколико се откаже правно регулисање неких група социјалних односа или видова делатности субјекта. Мада је потребно рећи да је та друга ситуација, судећи по томе како сада стоје ствари, мало вероватна. Чешћа је ситуација да се у низу области друштвених односа сужава обим законодавног регулисања уступајући место правној самоорганизацији, на пример, на основу уговора или спонтаног уређивања односа, на пример, на основу правног обичаја.

Обим друштвеног деловања у некој области може да се мења у складу са читавим низом околности, укључујући ту и везу са делотворном саморегулацијом у одређеним сферама односа. У области економских односа у Руској Федерацији, на пример, државно регулисање требало би да буде оптимизирано и усмерено на стимулисање самоорганизације учесника предузимачке (привредне) делатности.[22] Циљ државно-правног регулисања економских односа представља не толико нормирање предузимачке делатности, колико обезбеђивање правних гаранција економских права и законских интереса човека и грађанина, државних мера за заштиту слободе економских делатности, како је прокламовано члановима 8, 17, 18, члан 34. став 1, члан 45. ст. 1, члан 74. ст. 1 Устава Руске Федерације.

5. СТВАРАЊЕ ПРАВА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Стварање права засновано је на унутрашњем и спољашњем суверенитету државе. Унутрашњи суверенитет државе означава резултат легитимације државне власти која се наметнула као врховна, неограничена и недељива у условима унутрашњих политичких сукоба. Данас се запажа ерозија унутрашњег суверенитета државе. На обим суверенитета државе велики утицај има грађанско друштво које сужава границе деловања државе правима и слободама човека и грађана. Осим тога, појам суверенитета државе реинтерпретира због потребе решавања проблема на глобалном нивоу (пре свега, еколошких) који могу бити решени само солидарним учешћем многих или свих држава света.[23]

1) Улоїа ūредседника РФ у ūравном сисūему Русије

Карактер државно-правног уређења (које се заснива на принципу државног суверенитета) у Русији је у великој мери одређен карактером и особеностима облика управљања и државног уређења. Руска Федерација спада у државе са републичким обликом владавине у којој председник остварује

22 Видети нпр. одлуке Уставног суда од 18. јула 2008. год. № 10-П, од 24. јуна 2009. год. № 11-П, од 30. марта 2016 год. № 9-П и др., *http://www.ksrf.ru/ru/Decision,* 19. децембра 2016.

23 Видети: М. А. Капустина, „Право, общество, государство“, *Правоведение*, 5/2008, 102.

контролу над извршном влашћу заједно са парламентом, осигурава примену принципа контроле власти и противтеже у систему поделе власти Руске Федерације. У савременој Русији значајан број кључних министарстава и других органа извршне власти непосредно се потчињава председнику РФ, мада контролу над радом осталих остварује председник Владе РФ који је на дужност дошао уз сагласност Државне думе Федералне скупштине. Осим тога, Државна дума сваке године разматра извештаје Владе РФ о резултатима његовог рада и има право да председнику постави питање о оставци владе (која укључује све, заједно са федералним министрима), изразивши према њима неповерење сопственом иницијативом или по захтеву саме владе, сагласно члановима 103, 111. и 117. Устава Руске Федерације.

2) Утицај федералног уређења на стварање права у Руској Федерацији

Принципи, процедуре и видови делатности формирања права (законодавне делатности) државних органа и званичника у одређеној мери зависе од територијалне организације и јавне власти у држави. У федеративним државама субјекти федерације (нпр. државе у САД-у или државе у СР Немачкој) формирају сопствене органе државне власти који делују заједно са федералним (вишим) органима. Сложено државно (територијално) уређење доводи до формирања два система законодавства – федералног и регионалног (законодавство субјеката федерације) и, у складу са тим, постаје неопходно разграничавање области законодавног регулисања између федералног и регионалног законодавца, решавање противуречности и колизије између федералних и регионалних нормативних правних аката и обезбеђивање јединства правног, језичког, економског и сваког другог простора, на читавој територији федералне државе (сложене по свом територијалном и националном уређењу).[24]

Русија спада у федерације са мешовитим саставом; републике, аутономна област и аутономни округи у саставу Руске Федерације деле се према националном принципу, а покрајине, области и градови федералног значаја – према територијалном. Према механизму стварања федерације, Русија спада у уговорне федерације, пошто је њено територијално уређење била дефинисано Федералним уговором од 31. марта 1992. године – на њега се позива трећи део члана 11 првог одељкаУстава Руске Федерације и он, према тачки 1. другог одељка Устава Руске Федерације „Завршне и прелазне одредбе“ представља целокупност три међусобно повезана уговора: „Уговора о разграничењу предмета надлежности и овлашћења између федералних органа државне власти Руске Федерације и органа државне власти суверених република у саставу Руске Федерације, Уговора о разграничењу предмета надлежности и овлашћења између федералних органа државне власти Руске Федерације и органа државне власти покрајина, области, градова Москве и Санкт-Петербурга у саставу Руске Федерације,

24 Видети: М. А. Капустина, 2008, 99–100.

Уговора о разграничењу предмета надлежности и овлашћења између федералних органа државне власти Руске Федерације и органа државне власти аутономних области, аутономних округа у саставу Руске Федерације."

Полазећи од повезаности статуса субјеката у саставу федералне државе, разликујемо симетричне федерације, чији је правни статус субјеката који су у саставу федерације и обим њихових суверених права једнак (нпр. САД) и асиметричне федерације, чији субјекти имају суштински различита овлашћења у односу на заједничку везу са централним органима власти и различите компетенције у решавању питања у области државне управе (нпр. Немачка средином XIX и почетком XX века). Питање карактеристика Руске Федерације у вези с поменутим принципом јесте доста сложено, пошто је Устав РФ-а прилично противречан у том погледу. Са једне стране, пошто се, сагласно члану 5. ст. 1. Устава РФ-а „Руска Федерација састоји од република, покрајина, области, градова федералног значаја, аутономне области, аутономних округа – равноправних субјеката Руске Федерације", неопходно је Русију сматрати симетричном федерацијом, што се такође потврђује анализом чланова 71–73. Устава РФ-а који дефинишу разграничење надлежности и овлашћења федералних органа државне власти и органа државне власти субјеката РФ-а и који не праве никакве разлике у овом смислу између субјеката, а такође и норми (нпр. чл. 95, 104, 125, 134. и 136) Устава РФ-а, које учвршћују права органа државне власти субјеката РФ-а на учешће у решавању општих државних питања и у делатности федералних органа државне власти. Са друге стране, правни статус субјеката, чији се пун списак наводи у оквиру члана 65. Устава РФ-а, има низ разлика дефинисаних члановима 66. и 68. Устава РФ-а који дозвољава да се сви видови субјеката Руске Федерације поделе на три основне групе:

1) републике које имају следеће карактеристике:
   - према првом делу члана 66. Устава РФ-а њихов правни статус одређује се Уставом РФ-а и уставом републике (део први члана 66 Устава РФ[25]), који се може примењивати независно од редолседа дефинисаног самим уставом републике, то јест на референдуму, од органа законодавне власти републике или другог органа,
   - републике имају право да установе своје службене језике који се користе у органима државне власти, органима локалне самоуправе, државним установама република заједно са службеним језиком РФ-а (део други члана 68. Устава Руске Федерације),
2) покрајине, области, градови федералног значаја:
   - правни статус покрајине, области, градова федералног значаја одређује се Уставом РФ-а и статутом покрајине, области, града федералног значаја, који је прихватио законодавни (представнички) орган одговарајућег субјекта РФ-а (део други члана 66. Устава Руске Федерације),

25 *Российская газета,* 197/1993, *Собрание законодательства РФ*, 4/2009, 9/2014, 15/2014, 31/2014.

– у састав покрајине или области могу да улазе (да се налазе на њиховој територији) други субјекти РФ-а – аутономни округи,

3) аутономна област и аутономни округи:
   – правни статус аутономне области, аутономног округа дефинише се Уставом РФ-а и статутом аутономне области, аутономног округа који прихвата законодавни (представнички) орган одговарајућег субјекта РФ-а (други део члана 66. Устава РФ). Поред тога, међутим, на предлог законодавних и извршних органа, аутономног округа може бити усвојен федерални закон о аутономној области, аутономном округу (део трећи члана 66. Устава Руске Федерације),
   – односи аутономних округа који улазе у састав покрајине или области могу да се регулишу федералним законом и уговором имеђу органа државне власти аутономног округа и, у складу с тим, органа државне власти покрајине или области (четврти део члана 66. Устава РФ); притом „улазак у састав“ фактички не означава потчињеност једног субјекта РФ-а другом, већ само то да се један субјект простире на територији другог.

Данас се неодређеност правног статуса аутономних округа, утврђена Уставом РФ-а коришћењем термина „улазак у састав“, решава у оквирима процеса удруживања аутономних области са покрајинама или областима и територијама које су биле аутономне давањем статуса посебне административно-територијалне целине у саставу новог субјекта. Описани процес почео је 2004. године прихватањем Федералног уставног закона о формирању новог субјекта у саставу РФ-а – Пермске покрајине, удруживање Пермске области и Корми-Пермјацког аутономног округа. На тај начин могао је да се прати процес постепеног смањивања бројности субјеката Руске Федерације са 89 (побројаних у члану 65. Устава РФ-а у тренутку његовог доношења 12. децембра 1993. године) на 83 – од 1. марта 2008. године, када је на основу Читинске области и Агинског Бурјатског аутономног округа била формирана Забајкалска покрајина, тако да су у саставу РФ-а остала само четири најкрупнија аутономна округа, а један од њих јесте Чукотски аутономни округ који због особености свог географског положаја (налази се на полуострву) не улази у састав ниједног другог субјекта. После референдума по питању уједињења с Русијом на Кримском полустрву, од 18. марта 2004. године у низу субјеката РФ-а појавила су се два нова: Севастопољ, град од федералног значаја и Република Крим, те је зато данас 85 субјеката у саставу Руске Федерације.

Може се стога закључити да, иако по основним обележјима РФ спада у симетричне федерације, она има неке специфичности због правног статуса засебних субјеката РФ-а и њихове улоге у функционисању и формирању правног система Руске Федерације.

6. ФОРМИРАЊЕ СИСТЕМСКЕ (ИНТЕГРАТИВНЕ) КОНЦЕПЦИЈЕ ПРАВНОГ РЕГУЛИСАЊА

Формирање системске (интегративне) концепције правног регулисања у вези је пре свега са потребом да се у савременим условима другачије осмисле улоге и границе уплитања државне власти у регулисање друштвених односа и понашања појединих субјеката[26], значаја доношења закона[27] и извора права у правном систему. Велика улога у правном регулисању припада правној свести појединца, као духовној основи права. Очигледно је да правна свест посредује правном регулисању, а да успостављање правних регула од субјеката захтева легитимацију (признавање). Обична, то јест непрофесионална, нетеоријска правна свест која се формира у оквирима различитих институција грађанског друштва[28] изражава однос према важећим законским нормама и њиховој практичној примени, утиче на садржај и резултат правног регулисања у целини.

Право је укључено у систем социјалне регулативе и уређује друштвене односе, делујући заједно са другим врстама друштвених норми и принципа. Право притом, признајући све у једнакој мери слободнима, формално равноправнима, самим тим никога не приморава и никоме не забрањује да се придржава одређених моралних или верских убеђења, него, напротив, обезбеђује могућност личности да самостално и слободно одлучи у шта верује и каквих моралних вредности жели да се придржава. Истовремено, право баш обавезује да се поштује слобода избора другога, његови морални и религиозни принципи. Универзална својства (принципи) права (таква као што су слобода, формална једнакост, праведност) која обезбеђују интеграцију друштва на основу општеобавезујућих правних норми, не значе непроменљивост (вечност) садржаја правних норми. Измене које се одвијају у друштву утичу и на конкретан садржај норми о правима човека, на поимање слободе и праведности у новим историјским (социокултурним) условима. У конкретном социјалном контексту, правни принципи формалне једнакости и слободе не искључују одређене повластице за низ субјеката, на пример у виду социјалне новчане помоћи, пензија, пореских олакшица, државних субвенција и других повластица[29]. На тај начин, правна свест наступа као интегришући елемент правног система у заједничком деловању са свим појавама правне реалности.

---

26 Видети нпр.: Н. В. Варламова, „Эффективность правового регулирования: переосмысление концепции“, *Правоведение*, 1/2009, 212–232.

27 Видети нпр.: В. В. Лапаева, Эффективность закона и методы ее изучения, *Эффективность закона (методология и конкретные исследования)*, отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров, БЕК, Москва 1997, 33.

28 Данас, у Руској Федерацији институције грађанског друштва учествују у мониторингу примене права, процесу формирања закона, делујући заједно са Министарством правде Русије, радним групама, створеним приликом различитих врста саветовања уз посредство председника Руске Федерације и Министарства правде Руске Федерације, на пример, за питања која су у вези са борбом против корупције.

29 Видети: М. А. Капустина, 2008, 95.

Специфичност државно-правне правног регулисања се у у његовом организованом професионалном карактеру који је усредсређен на циљ и сврсисходан. Државно-правно регулисање, међутим, интегрисано је у правни утицај других појава, стога се његови циљеви, организација (структура), садржај (у виду доношења правних норми и њихове примене) формирају као резултат узајамног утицаја фактора државне регулативе са најразноврснијим рационалним, ирационалним, умереним и стихијским, регулативним и случајним факторима деловања који имају правни значај, укључујући техногене, природне, културолошке, психолошке факторе. Интегритет руске јуриспруденције данас се делимично испољава у томе што се државно-правно регулисање остварује у условима заједничког деловања Русије са државама БРИКС-а, сарадње у оквиру Евроазијске економске заједнице, формирања правних односа јавноприватног партнерства у различитим областима делатности[30], развитка диференцијације регулисања[31] при истовременом придржавању уставног принципа правне једнакости. Интегративно правно деловање има ефекат усмереног (правног регулисања) и неусмереног утицаја истовремено у оквирима јединственог правног простора.

Формирање концепције правног регулисања у контексту интегративне јуриспруденције, у оквиру које се право разматра као сложена друштвеносоцијална појава, актуелно[32] је, јер је, као и раније, правно регулисање неопходно пре свега за уједињење људи, разрешење сукоба и противречности међу субјектима. Право наступа као институција интеграције, а правно регулисање као средство општења међу субјектима.[33] Данас, међутим, правно општење проистиче све чешће између представника различитих правних култура. За Русију се у том смислу актуализује делимично проблем евроазијског културно-правног простора. Требало би рећи да је природу и структуру евроазијског права тежио да упозна Н. Н. Алексејев.[34] Развој Евроазијске економске заједнице у оквиру ЕАЕС-а протиче у условима правне интеграције која обухвата целокупан систем елемената

30 Најактуелније јавно-приватно партнерство данас је, по свему судећи, у области здравства и превоза. У Санкт-Петербуршком државном универзитету, делимично се ти проблеми разматрају на научнопрактичним конференцијама и у оквирима летњих научних школа са практичном наставом. На пример, 20. маја 2016. год. у СпбГУ одржана је конференција „ЈПП у области саобраћаја – модели и искуство".

31 Тако је проблем диференцијације правног регулисања актуелан и у области радног права и права на социјално обезбеђење. У Санкт-Петербуршком државном универзитету је, између осталог, 17–21. јула 2016. год. под руководством професора доктора правних наука Е. Б. Хохлова одржана Летња правна школа за радно право и право за социјално осигурање на тему: „Диференцијација у радном и социјалном праву Русије".

32 Видети: *Rättslig integration och pluralism. Nordisk rättskultur i omvandling*, Institutet för Rättshistorisk Forskning, Stockholm 2001; J. H. Baker, *An Introduction to English legal history*, Butterworths, London1990[3].

33 Видети: Г. Дж. Берман, *Вера и закон: примирение права и религии*, Ad Marginem, Москва 1999, 22–27, 87–90.

34 Видети: Н. Н. Алексеев, *Основы философии права*, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 1998, 70–73.

правног регулисања, почев од унификације норми (законодавства) па до делатности Суда Евроазијске уније, на крају. Водећи правни процес евроазијске правне интеграције представља хармонизација права која се „изражава у стандардизацији елемената механизма правног регулисања у државама за обезбеђивање правне равнотеже и синхронизације понашања, а такође уређености, ефикасности и компромиса интереса у заједничком деловању држава и њихових правних система".[35]

Без обзира на то што у свету постоје многобројни правни системи, у пракси у односу на Русију и њене међународне односе, значајно је само неколико. На првом месту то је породица европског континенталног права, која се даље дели на две гране: на француску и немачку подгрупу, а одвојено од тога такође и англосаксонско право. Поставља се питање ком правном систему или грани припада Русија. Одговор се може чинити занимљивим и изненађујућим, зато што је у време када се Русија традиционално у основи ослањала на француску културу и у предреволуционарном периоду, на пример, француски језик је био чак много популаранији него енглески језик данас, али ипак се Русија оријентише пре свега на правну културу Немачке. Руски правни систем и његов Грађански законик из 1964. године ослањали су се на на немачки правни систем, његове правне принципе, тако да су поједини елементи тржишне економије постојали увек, чак и онда када је Русија била социјалистичка држава с планском економијом.[36] Да би се обезбедила сагласност између Грађанског законика и савременог нивоа тржишних односа како у домаћој економији, тако и у међународној трговини, председник РФ-а издао је указ од 18. јула 2008. године № 1108 „О побољшању Грађанског законика РФ"[37], према коме би требало разрадити концепт грађанског законодавства Руске Федерације. Концепција је била размотрена и усвојена на заседању Савета за кодификацију и побољшање грађанског законодавства под руководством председника РФ-а 7. октобра 2009. године, а потом је објављена.[38]

У свету се примећује постепено зближавање европског континенталног и англоамеричког права, и Русија не представља изузетак (о томе делимично сведочи појачана улога судских органа у правном регулисању у Русији). Руски и европскоконтинентални правни системи (у којима је, бар формално-правно, право писано) постепено се тако приближавају англоамеричком праву, у коме норме и правила нису само статутарно уобличени, него их утврђују и судови (у форми судских преседана).[39] Наведена конвергенција представља природан резултат прогресивне глобализације у савременом свету.

35 З. К. Аюпова, Д. У. Кусаинов, „Некоторые современные юридические процессы в рамках евразийской правовой интеграции", *Евразийский юридический журнал*, вол. 92, 1/2016, 45.

36 Видети: V. A. Musin *et al.* (eds.) 2014, 16–17.

37 Указ председника РФ од 18. јула 2008. г. № 1108 „О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации", *Собрание законодательства РФ*, 29/2008.

38 *Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации*, 11/2009, 6–99.

39 Видети: В. Д. Зорькин, *Конституционно-правовое развитие России*, Норма: ИНФРА-М, Москва 2011, 150–152.

7. СИСТЕМ НОРМИ ПРАВА РУСИЈЕ

Систем норми права Русије представља сам по себи прилично уређену структуру, у којој се норме групишу најпре по карактерним особинама друштвених односа које регулишу и доминантним методом правног регулисања условљеном тим нормама. У систему норми права Русије се издвајају: 1) правне заједнице; 2) гране права; 3) подгране права; 4) правни институти. Када говоримо о правним заједницама, не постоје никакве специфичности за Русију. Као прво, то је јавно и приватно право, а као друго, материјално и процесно право. Специфичност се вероватно може наћи у вези са структуром правних грана Русије пошто се, осим у извесном смислу „традиционалних" или „класичних" грана (нпр. кривично право, грађанско право, радно право) у правном систему РФ-а формирају нове гране, посебно путем интеграције елемената различитих грана. Традиционално, у Русији је формирање „правних грана" у вези са присуством овог или оног кодификованог акта, у којем се фиксирају општи принципи,[40] карактеристични за регулисање дате сфере друштвених односа. У савременој Русији, међутим, понекад се кодификовани акти примењују само у циљевима повећања ауторитета одређене сфере друштвених односа (нпр. различитих грана економије), а не у циљу регулације заиста крупног конгломерата правних норми. Као примери могу послужити Законик о водама РФ, Ваздухопловни законик РФ, Законик о тржишном морнарству РФ-а, Законик о шумама РФ-а, Законик о унутрашњем воденом транспорту РФ-а, Основе закона Руске Федерације о нотарима, Основе закона Руске Федерације о култури и многи други.

Као карактеристику правног система Руске Федерације треба истаћи и чињеницу да се временом предмет грана права може значајно проширити, и као резултат овога подгране које су раније постојале у структури дате гране норми права се осамостаљују тако што се у оквиру њих формира сопствени систем појмова, принципа регулисања, који се разликује од појмова и принципа других подграна. Подграна на тај начин постаје постепено самостална грана у систему норми права. На пример, „државно право" најпре је представљало јединствену грану јавног права чије су норме одређивале опште принципе организације и реализације државне власти, систем и надлежност органа државне власти и локалне самоуправе и поступак за примену овлашћења органа власти, а такође је обухватало и регулисање основа правног статуса појединца у руској држави. Почев од средине деведесетих година XX века нагло се увећава број прописа у у вези с прелазом из тоталитарног друштва, у ком су правни механизми друштвеног регулисања често замењивани бесправним, према другачијем типу државног уређења. Резултат тога јесте да се из гране државног права издвајају самосталне гране, попут уставног права, бирачког права (иако

40 Погледати, рецимо: А. А. Соловьев, „К вопросу о сущности и значении правовых норм-принципов: историко-теоретический аспект", *Принципы права*. Материалы Всероссийской научно-теоретической конференции, Санкт-Петербург, 30 ноября 2006 г., Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 2007, 300–306.

неки аутори сматрају да је оно подграна уставног права), административно право, финансијско право, општинско право.

Са друге стране, финансијско право се у тренутку свог одвајања дефинисало као грана јавног права, чије норме дефинишу опште принципе, поступак и изворе формирања као и упутства и поступке за расходе из државног и општинског буџета и обезбеђења новчаних средстава за рад органа државне власти и локалне самоуправе. И поред тога што је од суштинске важности за функционисање система органа државне власти и локалне самоуправе, финансијско право се, међутим, у релативно кратком року „распало" на самосталне гране, попут пореског и буџетског права (неке норме су прешле, такође, у нормативни комплекс грана царинског права).

Данас, комплекс грана права Русије укључује пре свега гране јавно-правног регулисања, што је, с једне стране, везано за специфичности ауторитарног метода регулисања који захтева детаљан опис свих дозвољних варијанти модела понашања, а, с друге стране, може да сведочи о тежњи ка максималном ограничењу овлашћења и слободе дискреционе оцене државних органа посредством темељне и колико је могуће детаљног нормативног регулисањасвих врста односа у којима они учествују.

Од свих најзначајнијих грана права Русије (грана јавно-правног регулисања) требало би истаћи уставно право (водећа грана права Русија која изражава правне принципе, заједничке за све правне системе), бирачко право, административно право (грана јавног права, чије норме дефинишу поступак остваривања од стране органа државне власти функционисања у сфери државне управе, укључујући оснивање, форме и процедуру успостављања административне одговорности), пореско право (грана јавног права, чијим се нормама дефинише систем пореза и јавних дажбина које се наплаћују у корист државног или општинског буџета од обвезника[41]), буџетско право (грана јавног права чијим се нормама заснивају општи принципи, организација и функционисања буџетског система РФ-а, правни положај субјеката буџетских правних односа, дефинишу основе буџетског процеса и међубуџетских односа у РФ-у, поступак извршења судских аката који се спроводи исплатом из буџетских средстава, основе и врсте одговорности за кршење буџетског законодавства РФ-а, као и поступак у коме се та одговорност утврђује[42]), царинско право, општинско право (грана јавног права чијим се нормама дефинише процедура остваривања локалне самоуправе становништва директно и/или путем изборних и других органа општине[43]), кривично право (грана јавног права чијим се нормама дефинишу основа и принципи кривичне одговорности, затим које се радње, опасне за личност, друштво или државу, сматрају кривичним делом и успостављају се казне-

41 Видети чл. 1. ст. 2. Пореског законика РФ, *Собрание законодательства РФ*, 31/1998, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 19. децембра 2016.

42 Видети: Преамбула Буџетског законика РФ, *Собрание законодательства РФ*, 31/1998, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 19. децембра 2016.

43 Видети: чл. 130. Устава Руске Федерације.

не и друге мере кривичноправног карактера за извршење таквог дела[44]), грађанско право (грана приватног права чијим се нормама одређује правни положај учесника грађанског промета, прописују се основе за настанак и процедуру имовинских права и других стварних права, права интелектуалне својине, регулишу се односи у вези са учешћем у корпоративним организацијама или управљањем њима (корпоративни односи), уговорне и друге обавезе, као и други имовински и лични неимовински односи, засновани на једнакости, аутономији воље и имовинској самосталности учесника[45]), породично право (грана приватног права чије норме регулишу процедуру остварења и заштите породичних права, услове и процедуру ступања у брак, признавање, престанак, поништење брака, регулише личне неимовинске и имовинске односе између чланова породице: супружника, родитеља и деце, усвојитеља и усвојених, изузетно и између других сродника и других лица, дефинише процедуру идентификовања деце која су остала без подршке родитеља, облике и процедуру њиховог усвојења или смештаја у дом за децу без родитељског старања[46]), радно право (грана приватног права, чије норме регулишу односе који настају у сфери најамног рада, односно радне односе, као и друге социјално-економске односе[47], непосредно повезане с радним односима), стамбено право (грана приватног права чије норме чије норме регулишу власничке односе засноване на једнакости учесника односа поседовања, коришћења и располагања стамбеног простора, односно изолованим просторијама које су непокретна имовина и које су пригодне за стални боравак грађана – одговарају установљеним санитарним и техничким правилима и нормама, другим законским захтевима[48]).

Када говоримо о подгранама, по правилу оне представљају „зачетке" будуће гране. Пример тога како из једне гране постепено настаје друга, јесте породично право чије се институције до данашњег дана у одређеном степену поклапају са аналогним институцијама грађанског права до тачке где је, према члану 4. Породичног закона РФ-а наведено у члану 2. Породичног закона РФ-а да се на регулисање имовинских и личних неимовинских односа чланова породице који нису регулисани породичним законом примењује грађански закон, ако то не противречи суштини породичних односа. У тренутно познате подгране права може се укључити право интелектуалне својине, корпоративно право и наследно право које се издваја у структури грађанског права; бирачко право (које неки сматрају, како је

44 Видети: чл. 2. ст. 2. Кривичног законика РФ, *Собрание законодательства РФ*, 25/1996, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 19. децембра 2016.

45 Видети: чл. 2. Грађанског законика РФ, *Собрание законодательства РФ*, 32/1994, 14/2016, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 3. марта. 2016.

46 Видети чл. 2. Породичног законика РФ, *Собрание законодательства РФ*, 1/1996, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 19. децембра 2016.

47 Видети: чл. 11 Законика о раду РФ, *Собрание законодательства РФ*, 1/2002, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 19. децембра 2016.

48 Видети: чл. 1. ст. 1. и чл. 15. ст. 2. Стамбеног законика РФ, *Собрание законодательства РФ*, 1/2005, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru,* 19. децембра 2016.

поменуто, подграном уставног права); право заштите на раду, које по себи представља један од елемената радног права и тако даље.

Правни институти у систему права Русије представљају скуп правних норми које регулишу одређену врсту друштвених односа. Притом, норме које улазе у правни институт у низу случајева регулишу односе међугранског карактера. Примери таквих института у руском систему јесу институти правне одговорности, законског пуномоћства, то јест заступања интереса других лица пред законом. Уједно би требало с великом пажњом примењивати норме једне гране права ради регулисања односа који се уређују нормама друге гране права, јер, исти термин, који се исто назива може имати фундаментално различита значења, чак и у блиским гранама: на пример, појам породица у породичном праву обухвата само узак круг лица који укључује супружника, родитеље и децу, усвојитеље и усвојене (по чл. 2. Породичног законика РФ-а), док у стамбеном праву (које се такође издвојило из грађанског права, као и породично) критеријум за укључивање у састав породице као њеног члана јесте само заједнички боравак датих лица, а не родбинске, квазиродбинске или супружничке везе. У члану 31. став 1. Стамбеног законика РФ-а каже се: „под члановима породице власника стамбеног простора се подразумевају лица која живе заједно с датим власником у стамбеном простору који њему припада – супружник, као и деца и родитељи датог власника. Други сродници, радно неспособна зависна лица и у изузетним случајевима други грађани могу да буду признати чланови породице власника, уколико их у том својству усели сâм власник".

8. СИСТЕМ ИЗВОРА ПРАВА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

У правном систему РФ-а као формални извори права се користе нормативни правни акти, акти виших судских органа (у одређеном смислу, правни преседани или преседани тумачења), уговори с нормативним садржајем (нормативно-правни уговори), правни обичаји.

1) Правни обичај

У савременом руском систему обичаји се практично не примењују, с изузетком области предузимачких односа (грађанскоправног регулисања), породичног права.[49] Потпуна дефиниција појма обичај, која је садржана у члану 5. Грађанског законика РФ гласи: „Као обичај се признаје преовлађујуће и широко примењиво, у било којој области предузимачке или друге делатности, правило које није уређено законом, независно од тога да ли је забележено у неком документу." Посебан значај правни обичаји имају у међународном праву, међутим, у датом случају њихово санкционисање не

49 Рецимо, чл. 5. Грађанског законика РФ-а говори о обичајима у сфери предузимачке и друге делатности, чл. 19. Грађанског законика РФ-а и чл. 58. Породичног законика РФ-а о народним обичајима, чл. 70. Законика привредног морепловства РФ-а о морским обичајима, а чл. 129. Законика о привредном морепловству РФ-а о лучким обичајима.

остварује нека држава, већ овлашћени судски органи који својим решењима придају неком обичају карактер правног.[50]

2) *Правни преседани (акти виших судских органа, административни преседани)*

Данас је у правном систему Руске Федерације очигледна тенденција повећања значаја судских преседана у правном регулисању друштвених односа. Посебно приметно, улога судског преседана почела је да расте након оснивања Уставног суда, који представља судски орган уставне контроле, који самостално и независно остварује судску власт посредством уставног судског поступка.

Значај аката Уставног суда Руске Федерације као преседана. Давање овлашћења Уставном суду да прогласи неважећима и поништи нормативне акте органа власти и управе[51] квалитативно је изменило улогу судског система тиме што је његова надлежност изашла ван граница права квалитативно је изменило улогу судског система пошто је његова надлежност превазишла право разматрања конкретних случајева и проширила се на сферу нормирања. Одлуке Уставног суда РФ-а, потичу из Устава РФ-а и закона Русије.[52] Надлежности Уставног суда РФ-а састоје се у контроли усаглашености федералних закона са Уставом Руске Федерације. Одлучивање Уставног суда може бити иницирано захтевом суда, другог државног органа, као и уставним жалбама физичких или правних лица која сматрају да федерални закон противречи Уставу и/или подносиоцу ограничава или одузима права и слободе, гарантоване Уставом Руске Федерације. Неопходно је подвући да се Уставни суд РФ-а бави само провером уставности федералних закона. Што се тиче оцене усаглашености других нормативних аката са Уставом РФ-а, то питање се налази у надлежности других судова.[53]

Одлуке Уставног суда 1) јесу коначне, то јест оне не подлежу контроли, и 2) јесу обавезујуће за све државне органе, судове, организације и физичка лица на територији РФ-а, што значи, да ће бити преиспитани или поништени свака одлука суда или други акти који су донети или извршени на темељу закона за који је Уставни суд касније утврдио да јесте у супрот-

50 У складу са тачком „b" дела 1 чл. 38. Статута Међународног суда ОУН-а (који је неодвојив део Устава ОУН-а), приликом разрешења спорова Суд, као извор међународног права, може да примењује „међународни обичај као доказ свеопште праксе, признате као правну норму". Видети: Статут Међународног суда (усвојен у Сан-Франциску 26. јуна 1945).

51 Члан 85 Федералног уставног закона „О Уставном Суду Руске Федерације", *Собрание законодательства РФ*, 13/1994, 19. децембра 2016.

52 Н. М. Кропачев, 207–212.

53 Жалба може бити одбачена ако је Уставни суд дошао до закључка да није надлежан да одлучује о том питању, или су одговарајућа питања већ решена током разматрања других жалби. Рецимо, ако подносилац жалбе тврди да су његова права била нарушена указом председника или одлуком Владе РФ-а, или регулативом министра, који, по његовом мишљењу крше Устав РФ-а, таква жалба се односи на јурисдикцију Врховног суда Руске Федерације.

ности са Уставом Руске Федерације. На тај начин, Уставни суд ствара преседане, обавезујуће за ниже судове и друге државне органе.[54]

У складу са чланом 79 Федералног уставног закона „О Уставном суду Руске Федерације", остатак реченице треба да гласи: констатовање неусаглашености нормативног акта са Уставом РФ представља основ за одузимање његове правне снаге. У низу случајева, штавише, Уставни суд РФ у појединe сврхе је фактички допуштао примену таквих аката после доношења одлуке о њиховој неуставности, понекад одлажући на значајан период решење о ступању на снагу одговарајуће одлуке Уставног суда или пак рок његовог испуњења, што говори у прилог тези о реалном значају његових одлука у Русији. Одлуке Уставног суда РФ-а самим тим чине основу за измену, поништење акта или за проглашење новог акта и заиста се могу посматрати као извори права као „уставносудски преседани". Истовремено, Уставни суд има право званичног тумачења Устава Руске Федерације. Уставни суд стога има улогу својеврсног законодавца тиме што његове одлуке изазивају промене у законодавству. Осим тога, у „уставносудске преседане" могу се укључити одлуке уставних судова субјеката РФ којима се тумаче норме уставних субјеката РФ или су донете ради регулисања других питања из њихове надлежности.

Значај акта Врховног суда Руске Федерације као преседана. Ништа мање важну улогу имају одлуке Пленума Врховног суда РФ-а (и у прошлости, Вишег арбитражног суда РФ) у питањима уједначења судске праксе. У односу на „уставне судске преседане", међутим, те одлуке имају ограничену правну снагу тиме што су обавезујуће само за судске органе који улазе у одговарајућу грану судске власти (судови опште надлежности или арбитражни судови), а не за све субјекте правног система. Треба истаћи да, као што Уставни суд РФ може да одлучује о поништењу правних аката који нису у сагласности са Уставом, тако и арбитражни судови или судови опште надлежности имају право да одлучују о усаглашености са законом подзаконских правних аката, што са собом повлачи губитак њихове правне снаге.

Административни преседани. Нарочито је важно истаћи значај одлука органа управа у погледу стварања норми административног права, који постаје све већи у државама са јаким системом извршне власти. У Русији, феномен такозваног административног преседана најјасније се показује у сферама пореског или царинског права. На пример, члан 21. Пореског законика РФ даје право пореским обвезницима да добијају од Министарства финансија РФ писана тумачења у вези с применом закона о порезима и таксама. Члан 32. Пореског законика РФ-а обавезује пореске органе да делују у складу са тим тумачењима, од 1. јануара 2007. године. Важећа тачка 8. чл. 75. Пореског законика РФ предвиђа ослобођење пореског обвезника од одговорности за кршење пореске обавезе, уколико је поступио у складу

54 Проблем оцене сагласности закона са уставом решава се на различите начине у различитим земљама. Рецимо у Немачкој, та питања се налазе у надлежности Уставног суда, док у САД-у не постоји уставни суд и поменута питања се налазе у надлежности Врховног суда Руске Федерације.

са писаним тумачењем надлежног органа, које је уручено обвезнику лично или је неодређеном кругу лица упутио финансијски, порески или неки други надлежан орган државне власти. У складу с тим, слична „тумачења" добијају моћ закона уколико могу да уклоне санкцију за кршење прописа (независно од чињенице да могу бити упућена неодређеном кругу лица, што је још једна особина нормативности).

Правни преседан као извор права у Руској Федерације: опште карактеристике, научноправни проблеми дефиниције појма правног преседана. С формалне тачке гледишта (у одговарајућим нормативним актима), преседани се не признају као правни извор у Руској Федерацији. У правном систему Русије, чак и у случајевима (који су чести у пракси) при разматрњу датог случаја суд не може применити судску одлуку која је претходно донета у другом сличном случају. Сходно томе, судови своје одлуке не могу заснивати искључиво на одлукама Врховног суда, донетим у сличним предметима. Према процесном законодавству, разлози и образложења одлука морају се темељити само на стварним околностима датог случаја, на правној норми и унутрашњем уверењу самог судије.[55]

Утолико пре, важно је подвући да то не значи да у правном систему РФ судска пракса нема никаквог правног значаја. Наравно, ниједан суд у правном систему Русије не може да игнорише одлуку Врховног суда РФ и Уставног суда Руске Федерације. У супротном, судска одлука може бити поништена (и та „могућност" практично јесте стопостотна). У систему правног регулисања савремене Русије то значи да је у важећем законодавству могуће на основу судских одлука установити на који начин суд тумачи право приликом примене. Друга важна специфичност правног система Руске Федерације, у вези са тим, јесте то што Врховни суд Руске Федерације има веома специфичну надлежност. Врховни суд Руске Федерације не само да представља суд више инстанце који контролише рад нижестепених судова (потврђујући или укидајући њихове одлуке), већ има право и на званично тумачење закона.[56] Тумачење закона је обавезујуће за нижестепене судове, тако да сваки суд ниже инстанце може заснивати своју одлуку не само на самом закону, већ и на његовом званичном, и дакле обавезном тумачењу које је изложено у специјалном акту – резолуцији Пленума Врховног суда.[57] На тај начин, у правном систему Руске Федерације судови, укључујући и Врховни суд, не могу успостављати правне норме, али, у случајевима прописаним законом, могу и јесу дужни да тумаче законске норме.

55 Појам правне норме у датом случају означава општа правила, изложена у законима које је донео законодавни орган власти и у актима других државних органа који имају право да издају обавезујућа нормативна правила, као што су нарочито укази председника, одлуке владе, регулативе министара и тако даље. У правном систему Руске Федерације такви акти се називају правно-нормативним актима.

56 Видети чл. 19, 23. Одељка 5 Федералног уставног закона „О судском систему Руске Федерације" *Собрание законодательства РФ*, 1/1997, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 19. децембра 2016.

57 Пленум Врховног суда РФ-а састоји се од председника суда, његових заменика и свих судија Суда. Пленум Врховног суда посебно анализира судску праксу примене закона и издаје интерпретацијске акте који су обавезујући за судове ниже инстанце.

Можда се чини да је Устав РФ изменио своју претходну позицију, јер се у члану 120. ст. 1. говори о томе да су судије подређене само Уставу РФ и федералном закону; док у члану 126. разјашњења Врховног суда више не називају водећима и нема назнаке да су обавезујући за судије. Фактичка моћ оваквих разјашњења се, међутим, није изменила. На пример, када Пленум Врховног суда СССР-а, званично изражавајући своју позицију у вези с нужном одбраном, тврди да нескривљену путативну нужну одбрану треба посматрати као акт нужне одбране, или да се на лице које се брани од путативног напада и притом пређе границе нужне одбране имају применити правила о прекорачењу граница нужне одбране, то Пленум чини на основу уопштавања конкретних судских одлука, укинутих од судова другостепене и надзорне инстанце, укључујући и одлуке самог врховног суда. У правној литератури је већ примећено да такво тумачење противречи закону. Усвајањем Устава РФ објашњењима пленума Врховног суда РФ више се не руководе држани органи. У формалном смислу, међутим, они ипак имају улогу извора права, јер, без сумње, ниједан судија других судова опште надлежности неће донети одлуку за коју је пленум Врховног суда Руске Федерације пресудио да је треба укинути. Улога објашњења пленума Врховног суда Руске Федерације као извора права значајно се повећава ако се успостављају редовне повратне информације између судова вишег и првог степена, што омогућава Врховном суду Руске Федерације да добије потпуне информације о свим судским одлукама (на пример, из створене јединствене базе података), као што је уобичајено у већини развијених земаља.[58]

Додатни пример активности које се односе на нормирање јесте судска пракса Врховног суда у вези с конкретним случајевима. Будући да се судски преседан званично још не признаје као извор (кривичног) права, и раније, као и сада, објављена судска пракса служи свим судовима у земљи као образац за доношење аналогних одлука у сличним случајевима, те, на тај начин, у очима судије ореол непогрешивости виших судских инстанци заклања садржај кривичног закона. Одлука Президијума Врховног суда РСФСР-а и његовог Кривичног одељења може се навести као пример у складу са којим је могуће позвати на кривичну одговорност лице означено као окривљено уз суспендовање рока застарелости, регулисаног чланом 48. Кривичног законика Руске Совјетске Федеративне Социјалистичке Републике. У складу са тим ставом, на који се оријентишу републички судови, ако је суд оцену о кривици изрекао пре истека рока застарелости, онда накнадно и истрага и суд могу да делују а да нису везани за било какве рокове застарелости. Описани приступ је противречио суштини и сврси института застарелости у кривичном праву, што се често примећивало у научној литератури. Данас није ретка ситуација да одлука или пресуда вишег суда, објављене у билтену или зборнику, фактички постављају образац за доношење аналогних одлука нижим судовима.[59]

У последње време, теза да је судски преседан извор права Русије добија све више и више аргумената у своју корист. Потребно је споменути рад

58 Н. М. Кропачев, 1999.

59 *Ibid.*

Р. З. Лившица и С. С. Алексејева (у општој теорији права), С. А. Иванова и А. В. Гребеншикова (у радном праву), А. В. Наумова (у кривичном праву) и друге. Конкретно, Р. З. Лившиц заснива своју тезу на томе што законодавство или орган управљања, као доносиоци правне норме, могу да оставе неку област друштвених односа ван правног регулисања. „Али када се суочи са таквом празнином, суд не може да избегне решавање питања. Решавајући спор, суд попуњава празнину својом регулативом“[60], допуњујући законодавца. Према мишљењу Р. З. Лившица, С. Н. Братусја, А. Б. Венгерова, А. В. Наумова и других истомишљеника, судови својим одлукама остварују конкретизацију закона. У литератури се тако истиче да правна норма успоставља апстрактна мерила понашања, док судска пракса акумулира конкретне облике понашања у границама овог мерила. Примењујући те опште норме на конкретне ситуације, судска пракса мора да их приближи животу. Уједно, све присталице става да судски преседан делује као извор права подвлаче да је он секундаран у односу на закон. Судски преседан је потчињен закону и конкретизује његове одредбе, испуњавајући „слово закона“ реалним животним садржајем.[61]

Потребно је правити разлику између званичног и незваничног преседана. Основни услов виталности званичног преседана јесте његово законодавно признање у једној или другој форми. Незванично, преседан делује у праву чак и када судови не могу у својој одлуци да се позову на одлуку другог суда.

Управо тајне, незваничне информације о одлукама других судова (или истог тог суда) у аналогним ситуацијама „вођене су судијином руком“. Борба са незваничним преседаном је бесмислена. Наведена информисаност судије може да постане основа правичне одлуке у предмету. Друштво (нпр. жртва, учинилац, контролни органи и други) нема интерес да „закопа“ преседан у земљу, већ да открије све информације које су биле у основи поједине судске одлуке: конкретно како и зашто су приликом одлучивања околности које карактеришу начин извршења и личност окривљеног утицале на утврђивање степена кривице окривљеног, зашто, рецимо, у конкретном случају не би била примењена условна осуда или одлагање извршења ако су формалне основе за њихову примену постојале исто као и у сличном случају, и тако даље. На тај начин, ефективност преседана зависи од тога колико гласно, мотивисано, основано се примењују судске одлуке. Уједно, ефективност преседана подразумева циркулацију информација не само у вези са поступком поводом конкретног кривичног дела, већ и међу свим актерима укљученим у процес извршења: а) Врховни суд РФ <—>врховни судови република у саставу Руске Федерације<—>обласни, градски судови<—>окружни судови; б) суд <—>тужилаштво<—> адвокатура <—>становништво.[62]

---

60 Р. З. Лившиц, „Судебная практика как источник права“, *Журнал российского права*, 6/1997, 49–56.

61 Н. М. Кропачев, 1999.

62 *Ibid.*

Први корак на дугом путу током ког незваничан судски преседан задобија званичан статус, у вези је са могућношћу судова да се званично позивају својим одлукама на одлуке других судова у вези с конкретним делима.[63] Вероватно је, међутим, да не треба почети од овога. Пре свега је потребно предузети мере у вези са стабилизацијом незваничног преседана, проширити његове границе ван уских оквира конкретног суда на цео простор деловања кривичног закона и тек онда постепено давати преседанима званични статус.

Прва етапа се састоји у давању могућности да се судије званично позову на одлуку Врховног суда РФ; друга етапа јесте упућивање на одлуке свих виших судова; и, коначно, трећа јесте упућивање на одлуке било којих судова. И у том случају, међутим, ефективност система преседана ће се у највећој мери заснивати на информисаности судија која је данас обезбеђена функционисањем система отвореног приступа подацима на интернет мрежи свих судских одлука. У том правцу, као први пројекат, послужио је програм информатичке подршке раду судова који је реализован у Санкт-Петербургу у првој половини двехиљадитих година на иницијативу Правног факултета Санкт-Петербуршког државног универзитета, на рачун буџета Санкт-Петербурга, спонзорских средстава, гранта Руског фонда за правну реформу.

3) Уговори са нормативним садржајем (правно-нормативни уговори)

Уговор са нормативним садржајем (или правно-нормативни уговор) представља узајамну сагласност два или више субјекта која садржи норму права. По правилу, под сагласношћу се схвата сагласност воља два или више конкретних субјеката, којом се утврђују права и обавезе само за одређена лица (обично су то сами учесници размене). Уједно, у низу случајева на тај начин се могу утврдити правила понашања која ће убудуће бити обавезујућа за непознат круг лица (и сходно томе, примењиваће се у неодређеном броју случајева). Потребно је да такав однос задовољава основне карактеристике нормативности. Пре свега, у ту врсту аката спадају уговори које закључују субјекти са јавним овлашћењима, међутим правно-нормативни уговори не своде се само на то.

У зависности од садржаја и круга учесника, уговоре можемо поделити на следеће врсте уговора са нормативним садржајем, који се користе у Руској Федерацији као извори права:

1) међународни уговори, које могу склапати: државе међусобно или са међународним организацијама, субјекти федеративних држава с аналогним територијалним структурама страних држава (или с међународним организацијама које су оне основале); општинске

63 А. В. Наумов предлаже ограничење прва судова да се „званично позивају“ само на одлуке Врховног суда РФ (А. В. Наумов, „Судебный прецедент как источник уголовного права“, *Российская юстиция*, 1/1994, 11).

структуре једне државе с општинским структурама друге државе (или с међународним организацијама које су оне основале),

2) уставни уговори, у које у РФ-у спадају: Федеративни уговор од 31. марта 1992. године, којим је Руска Федерација (тада још увек Руска Совјетска Федеративна Социјалистичка Република) била установљена као федеративна држава (до тог тренутка, РСФСР била је мешовита форма територијалне заједнице, јер је појединим територијама аутономно управљано, нпр. аутономне републике), док је другима централизовано управљано (нпр. области); уговори о разграничењу надлежности и овлашћења, склопљени између РФ и њених одвојених субјеката у циљу утаначења и конкретизације ставова Федеративног уговора и норми Устава и погледу расподеле власти и овлашћења (сада је велика већина таквих уговора раскинута као резултат кампање спроведене крајем 2001–2002. године); административни уговори, склопљени у складу са чланом 78. Устава РФ између федералних органа извршне власти и органа извршне власти субјеката РФ-а по питањима о преносу и расподели административних овлашћења; колективни уговори и споразуми, склопљени у складу са члановима 40. и 45. Законика о раду РФ[64] у циљу регулисања радних и других, са њима повезаних, социјално-економских односа између радника и послодавца или колектива радника и послодаваца.

4) Правно нормативни акти

Нормативни правни акти јесу извори права који су најраспрострањенији у светским правним системима и који привлаче својом јасном формализацијом и механизмом настајања и усвајања који лако контролише држава. У руском систему извора права правно-нормативни акт има централно место. Систем правних нормативних аката или систем закона представља уређен скуп међусобно повезаних нормативних аката који се разликује по хијерархијској структури, јер је сваки акт са другим актом не само у хоризонталној, већ и у вертикалној узајамној вези – у односу надређености, односно потчињености. Правна снага правно нормативног акта одређена је поступком његовог усвајања и показује његову позицију у систему законских прописа, односно међусобни однос између њега и других аката; у зависности од правне снаге правних аката решавају се колизије и супротности између њих (правно нормативне колизије). Хијерархија правно-нормативних аката одражава такође и хијерархију органа државне власти, при којој су једни органи потчињени другима. У федеративној држави, међутим, такав систем је сложенији, јер недостаје јединствена вертикала државне власти: одређена овлашћења регионални органи самостално остварују и делујући у границама тих овлашћења нису под контролом и нису одговорни федералним државним органима.

64 Законик о раду (Трудовой кодекс РФ), *Собрание законодательства РФ*, 1/2002, службена интернет страница правних информација *www.pravo.gov.ru*, 19. децембра 2016.

У зависности од правне снаге и карактера друштвених односа које регулишу, разликују се основни типови нормативних правних аката:

1) закони: нормативни акти са вишом правном снагом, које доноси законодавни орган, други специјално овлашћени орган или изгласани на референдуму по најважнијим питањима друштвеног живота,[65]
2) подзаконски нормативни акти које по правилу доносе органи извршне власти у складу са законима, како би се обезбедило њихово спровођење.

Разноврсност нормативних аката конкретне државе одређена је особеностима њеног система државних органа, као и принципима изградње система законодавства. Због начина организације принципа федерализма у структури органа државне власти Руске Федерације, уз присуство система органа локалне самоуправе који је формално независан од државе (члан 12. Устава РФ) и уз признавање правног карактера (тј. подршке државе) појединачним правним актима које примењују органи правних лица, руском систему нормативних правних аката својствена је следећа структура:

1) нормативни акти органа државне власти

1.1) нормативни акти федералних органа државне власти (у неким случајевима одговарајући законодавни акти могу да се усвоје на општефедералном референдуму, када је реч о питањима која су, у складу са члановима 71. и 72. Устава РФ, у искључивој надлежности Руске Федерације или у вези с питањима која су у заједничкој надлежности Руске Федерације и њених субјеката).

1.1.1) федерални законодавни акти:

1.1.1.1) федерални уставни акти: Устав Руске Федерације; закони о изменама Устава РФ (требало би приметити да се таквим изменама не могу мењати фундаменталне норме Устава РФ, а односе се на основе уставног уређења РФ, или

65 Напоменули бисмо да у савременој Русији закони и подзаконски нормативни акти повремено фактички мењају места по свом значењу и улози у правном систему: као прво, извршна власт у низу случајева заостаје за законодавном, тако да неки министарски указ може да остане непромењен годинама, без обзира на вишекратну измену закона који утичу на њега; друго, сам по себи значај закона као најчвршћих елемената система извора права слаби због тенденције органа законодавне власти, с једне стране, за прекомерно детаљном законском регулативом, а, с друге – крајње лако и брзо их је могуће изменити као одговор на актуелне ситуације, чак и оне које би могле имати приватни карактер (рецимо, само једне године – 2014, било је донето 25 федералних закона којима су вршене измене Кривичног законика РФ у 84. члана, а у Законик РФ о административним прекршајима су у истом периоду унете измене које су обухватале више од 200 чланова због којих је било потребно мењати 72 закона, при чему су неки од тих закона и сами те године претрпели измене. А. А. Соловьев, „К вопросу о подготовке федеральных законодательных актов (по материалам 2000–2005. годов)," *Юридическая техника: вопросы теории и истории*, Материалы межвузовской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 17 июня 2005 г., Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург 2005, 105–109.

дефинишу права и слободе човека и грађанина); федерални уставни закони (донети у посебном сложеном поступку предвиђеном Уставом РФ у циљу конкретизације и развитка појединачних одредаба устава који морају бити у складу како и са законима којима је Устав РФ мењан, тако и са самим Уставом),

1.1.1.2) обични федерални законодавни акти: кодификовани федерални законски акти (законици) и важећи федерални закони који морају бити усаглашени са кодификованим актима,

1.1.2) федерални подзаконски нормативни акти: указ председника РФ-а; прописи Владе РФ-а (морају бити у складу не само са свим законским актима, већ и са председничким указима); нормативни акти других државних органа и државне власти,

1.2) нормативни акти органа државне власти субјеката Руске Федерације (у неким случајевима одговарајући законски акти могу да се доносе на референдумима одговарајућег субјекта РФ): њима се регулишу питања која се односе на чланове 72. и 73. Устава РФ о искључивој надлежности државних органа РФ или питања о заједничкој надлежности Руске Федерације и њених субјеката,

1.2.1) законодавни акти субјеката Руске Федерације: уставни акти (Устав и статути субјеката; закони о уношењу измена и допуна у Устав РФ и статуте субјеката); обични законски акти (кодификације и закони); подзаконски акти (нормативни акти политичко-извршне власти или извршне власти субјеката Руске Федерације),

2) **нормативни акти органа локалне самоуправе**: доносе их органи локалне самоуправе или непосредним учешћем становништва ради решавања питања од локалног значаја (уз посредовање одговарајуће општинске структуре), у складу са овлашћењима која ти органи имају према федералним законима и законима одговарајућих субјеката Руске Федерације,

2.1) нормативни акти представничког органа локалне самоуправе (могу укључити такође и непосредно изјашњавање становништва): повеље општине; други прописи представничког органа локалне самоуправе, који установљавају општеобавезујућа правила по питањима од локалног значаја,

2.2) нормативни акти других органа локалне самоуправе,

3) **локални нормативни акти** (држава их признаје као извор правних норми у сфери приватног права, који су обавезујући за пољопривредне организације, за запослене у одређеној организацији, њене органе управљања и у неким случајевима друга лица),

3.1) статут и други конститутивни документи,

3.2) правила унутрашње радне организације (у складу са чл. 189. Законика о раду РФ, то представља локални нормативни акт који у

складу са Законником о раду РФ и другим федералним законима уређује поступак пријема и отпуштања радника, основна права, обавезе и одговорност страна радног уговора, режим рада, време одмора, мере подстицаја и казне примењиве према радницима, као и друга питања регулисања радних односа код датог послодавца),

3.3) правила унутрашње расподеле образовних организација (која нису обавезујућа само за раднике, већ и за лица која се обучавају у тој организацији).

Анализа представљене шеме дозвољава да се тачно дефинише међусобни однос правне обавезности и снаге различитих правно-нормативних аката. Знање тог међусобног односа потребно је за решавање спорних питања у случају колизије (сукоба) између захтева различитих нормативних аката. Укази председника РФ, на пример, не смеју бити у супротности са било којим федералним законским актима, а локални нормативни акти организације не могу бити супротстављени нормативним актима органа државне власти или локалне самоуправе. Несумњиво је да то јесте само општи принцип од кога могу постојати изузеци, али он дозвољава да се схвати основна логика устројеног система законодавства Руске Федерације.

9. ДИНАМИКА РАЗВОЈА РУСКОГ ПРАВНОГ СИСТЕМА

Изводимо ли неке закључке о развоју правног система Руске Федерације у последњих 25 година, издвојили бисмо следеће основне тенденције.

1. Колебања између различитих идеолошких приступа у нормативном регулисању политичких, економских и других социјалих односа. Поменута колебања су присутна током читаве савремене историје Русије као одговор на конкретне социјалне и економске изазове: рецимо, изборност гувернера се замењује његовим именовањем и обрнуто; јачање улоге административног регулисања економских процеса се мења реформама усмереним на превазилажење административних баријера у сфери пословања и тако даље.
2. Јачање улоге Уставног суда РФ као институције уставне контроле, као и других судских органа у процесу реалног настајања норми. Грађани се активно обраћају Уставном суду као највишој судској инстанци. Резултат таквог понашања јесте тај да је Уставни суд РФ сада принуђен да доноси прилично оригиналне одлуке: с једне стране, да признаје неуставност једног или другог акта, а, с друге, да одлаже доношење своје одлуке на дужи рок (до једне године) „у циљу обезбеђивања стабилности економског система“ или зарад других мотива. Грађани све активније користе судски систем као инструмент заштите својих права не само у оквирима грађанског друштва, већ и пред различитим органима власти (реализује се реална и ефективна подела власти).

3. Повишен степен конкретизовања нормативних аката и броја федералних нормативних аката по питањима од заједничког значаја у циљу решења социјалних проблема у регионима. Догађа се то како у циљу превазилажења такозваних тенденција централизације, тако и у циљу уједначавања социјално-економског развоја региона.
4. Активни утицај међународних аката на правни систем Русије, повезан је с чланством Русије у Шангајској организацији за сарадњу, у Савету Европе и другим међународним удружењима, као и са уласком у Светску трговинску организацију. Данас, рецимо, значајну улогу у формирању правног система Русије имају одлуке Европског суда за људска права, који делује у складу с Европском конвенцијом о заштити људских права и слобода из 1950. године.

*

Д-р Николай Михайлович Кропачев
профессор, ректор Санкт-Петербургского государственного университета

Д-р Мария Александровна Капустина
кандидат юридических наук, Юридический факультет, Санкт-Петербургский государственный университет

Александр Александрович Соловьев
первый заместитель по правовым вопросам проректора – руководителя Аппарата ректора СПбГУ

ПРАВОВАЯ СИСТЕМА И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Краткое содержание

В настоящей работе раскрывается проблематика правовой системы и правового регулирования в Российской Федерации с научно-практической точки зрения. Правовая система Российской Федерации анализируется авторами представленной работы в теоретических и практико-юридических аспектах правового регулирования. Актуальность проведенного исследования методологически обусловлена комплексным (системным) подходом к рассмотрению элементов современной российской правовой системы в условиях их взаимодействия в едином правовом пространстве России.

Основные результаты работы сводятся к следующему. Правовая система Российской Федерации формируется в процессе правового регулирования деятельности и отношений между субъектами в различных сферах жизнедеятельности современного российского общества. При этом, наибольшая степень организованности (системности) правового регулирования проявляется в государственно-правовом регулировании, осуществляемом государственными органами законодательной, судебной и исполнительной власти. Особая роль в правовой системе России принадлежит Президенту РФ, Конституционному Суду Российской Федерации. Система российского законодательства определяется структурой органов государственной

власти, принципами федерализма. Правовое регулирование в современной России происходит в условиях постепенного сближения континентальной европейской и англо-американской правовых систем, что проявляется, в частности, в усилении роли судебных органов в правовом пространстве Российской Федерации.

Ключевые слова: российская правовая система, правовое регулирование, российский федерализм, судебный прецедент, отрасли российского права.

Nikolai M. Kropacev, Ph.D.
Full Proffesor, rector of Saint Petersburg State University

Maria A. Kapustina, Ph.D.
Docent, The Faculty of Law at Saint Petersburg State University

Aleksandar A. Solovyev
First Vice-President for Legal Affairs of the SpbGU Rector's Apparatus Director

LEGAL SYSTEM AND LEGAL REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Summary

The paper is devoted to research of the Russian legal system with scientific and practical perspectives. The paper reveals the problems of legal regulation in theunified legal space of Russia in the conditions of legal integration, in particular, the Eurasian integration, and the gradual convergence of the continental European and Anglo-American legal systems as a result of progressing globalization of the world. The modern opinion of Russian scientists on the question of the definition of the legal system and legal regulation is presented in thispaper. The authors consider the legal regulation as an ordering effect on the behavior, activities, relationships between entities in the context of the legal space of contemporary Russian society. It is noted that the word "regulation" in Russian is associated with the normative ordering of social relations by means of rules, instructions, directions. In the legal system of the Russian Federation the legislative regulation in some spheres, for examplebusiness, is combined with a such form (kind) of legal regulation as the legal self-organization based on agreement or spontaneously emerging legal custom.

State-legal regulation in the Russian legal system is analyzed as a form of authoritarian regulation, which is carried out by various bodies of state authority and administration and officials, in accordance with republicanism and federalism. State-legal regulation includes the normative (legislative regulation) and non-normative (the application of law) ordering of behavior of subjects and relationships between them. The authors analyze the specific role of the Russian President and the Constitutional Court of Russia in the modern legal system. Features of federative structure of the Russian state and the influence of Russian federalism in the law-making in the Russian Federation are shown in the paper. The paper reveals the problems of the formationof systematic (integrative) conception of legal regulation, it is emphasized that the legal regulation is mediated by the legal consciousness and legal requirements should be legitimized (recognized) by individuals. The integrative character of Russian law now is manifested, in particular, that legal regulation is carried

out in conditions of international cooperation of Russia. The paper presents a system of norms of Russian law, in which the rules are combined into private and public law, both substantive and procedural law, legal branches and institutions. The specifics of the branch structure of the Russian law and the codification of legislation are shown in the paper. Such sources of contemporary Russian law as the normative legal acts, the acts of the highest judicial authorities, contracts with normative content (regulations contracts), legal customs are investigated by the authors. The development of the Russian legal system over the past 25 years is briefly described in the conclusion.

Keywords: Russian legal system, legal regulation, Russian federalism, judicial precedent, branches of Russian law.

УСТАВНО ПРАВО

*Доц. др Оливер Николић**

УСТАВНИ СУД РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Апстракт

У овом чланку аутор представља Уставни суд, једну од новијих институција правног система Руске Федерације, почев од њеног настанка почетком деведесетих година прошлог века као Комитет за уставни надзор СССР-а, до данашњег Уставног суда, који би требало да буде чувар уставности и легалности у Руској Федерацији. У првом делу чланка, аутор пружа преглед састава Уставног суда, што најпре подразумева избор судија, њихов положај и њихову независност. Касније су приказани надлежност и принципи поступка пред Уставним судом Руске Федерације. У наставку текста аутор обрађује посебности поступка Уставног суда у односу на одређене категорије предмета. На крају, објашњава одлуке Уставног суда и даје карактеристике тих одлука.

Кључне речи: Уставни суд, Руска Федерација, састав Суда, надлежност Суда, поступак пред Судом.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Уставни суд Руске Федерације је створен тек 1991. године, а са својим радом је почео јануара 1992. године. „Један од најважнијих резултата демократских промена у земљама бившег социјалистичког блока била је околност да су у већини тих земаља створени механизми уставног судства, засновани на такозваном аустријском (Келзеновом) моделу.“[1]

Институционална претеча уставном суду био је орган под називом Комитет за уставни надзор СССР-а, а до тада уставни надзор је спроводио Президијум Врховног совјета. Пре Комитета за уставни надзор СССР-а совјетска политичка теорија је углавном одбијала идеју о судској заштити уставности законодавства као инкомпатибилну са супремацијом парламента. „Социјалистичка доктрина (Л. Р. Воеводин, П. С. Ромашкин, В. А. Туманов, Г. Шуслер) у своје време, заступала је становиште да је уставно судство са својом функцијом неспојиво са принципом демократског јединства власти, а аргумент се тражио у тумачењу овог принципа као принципа према коме је власт јединствена и припада народу, односно радничкој класи која ту власт врши превасходно преко својих представника.

* Научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

1 В. Д. Зоркин, *Уставно судство земаља нове демократије: изазови и перспективе, Положај и перспектива уставног судства*, Београд 2013, 49.

Представничко тело, према том тумачењу, има супериоран положај у читавом систему и сви други органи су му подређени те, сходно томе, уставни суд и не може да нађе своје место у таквом систему, нарочито са својом функцијом контроле уставности закона, јер би то значило задирање у власт представничког тела“[2].

Услед све учесталијег, како правног тако и политичког, неслагања између централне власти и федералних јединица, постало је неопходно да се уведе један независан орган који би био задужен за контролу уставности законских аката. Стварање Комитета за уставни надзор СССР-а пратила је велика разлика у ставовима између посланика (пре свега балтичких република), али напослетку је тај орган уведен у правни систем уставним амандманом 1. децембра 1988. године. Закон о уставном надзору у СССР-у прихваћен је крајем децембра 1989. године и то је представљало компромисно решење у веома бурним политичким и правним променама. Комитет је почео са радом средином 1990. године, али је већ крајем следеће године расформиран и замењен Уставним судом Руске Федерације. Данашњи Уставни суд је регулисан Уставом Руске Федерације из 1993. године (са каснијим изменама, од којих су последње из 2014. године)[3] и Федералним уставним законом о Уставном суду Руске Федерације из 1994. године[4] (даље Закон). Положај и, пре свега, рад Уставног суда, осим уставних и законских одређују и норме садржане у Пословнику Уставног суда.

Данас је седиште Уставног суда у Санкт Петербургу, а до 2008. године оно се налазило у Москви. Премештање је објашњено жељом да се Суд удаљи од утицаја и притисака федералне власти, али је то учињено тек петнаест година након почетка рада, иако иницијатива о премештању постоји још од самог оснивања Суда.

2. САСТАВ УСТАВНОГ СУДА

Уставни суд Руске Федерације чини деветнаест судија, укључујући председника Суда и његовог заменика. На предлог председника Руске Федерације све судије Уставног суда бира Савет Федерације (горњи дом Федералне скупштине).[5] Могућност и право да председнику предлажу кан-

2 Оливер Николић, „Осамдесет година уставног судства (значење и вредност), *Архив за правне и друштвене науке,* 1/2001, 43.

3 Важећи текст: Конституция Российской Федерации, *http://constitution.kremlin.ru или http://www.constitution.ru/index.htm*

4 Федеральный конституционный закон от 21. июля 1994. г., № 1-ФКЗ (ред. от 28. декабря 2016) „О Конституционном Суде Российской Федерации“ са последњим изменама учињеним Законом од 28. децембра 2016. г., № 11-ФКЗ.

5 У случају Руске Федерације, исполитизованост избора судија Уставног суда је више него очигледна, али то није ништа неуобичајено (својствено је и другим државама), јер је још Чарлс Ајзенман (Charles Eisenmann) у својој докторској тези указао на то да постоји прећутан пакт између политичких партија приликом избора судија у најстаријем уставном суду (Charles Eisenmann, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche,* Paris 1929, 178).

дидате за судије имају посланици оба дома парламента, законодавна тела федералних јединица, врховна правосудна тела, федерални правни органи, правничка удружења, као и научне и наставне правне институције са целе територије Руске Федерације.[6]

Неопходно је да кандидат испуни одређене услове, како би могао да буде изабран у Уставни суд, и то: да има руско држављанство, најмање четрдесет година живота, да поседује високе моралне квалификације, високо правничко образовање, радно искуство у правним професијама од најмање петнаест година и да се сматра „истакнутим" правником.

Мандат судија није ограничен и они суде док не оду у старосну пензију са навршених седамдесет година живота, што не важи за председника Суда. Деведесетих година XX века мандат судија је био ограничен на дванаест година, односно престајао му је у години када навршава шездесет пету годину живота, док је почетком двехиљадитих година мандат продужен на петнаест година, односно функцију су морали да напусте са навршених седамдесет година[7].

Говоримо ли о инкомпатибилности функције судије Уставног суда Руске Федерације може се приметити потпуна усклађеност са праксом осталих европских уставних судова. Судији је изричито забрањено бављење било каквом политичком делатношћу, што укључује забрану чланства у политичким странкама и покретима, као и њихово финансијско или друго помагање. Судија, такође, не може да обавља било какве плаћене послове или да буде власник предузећа или слично. Једино се дозвољава обављање професорске, академске или креативне делатности, али под условом да га то не омета у обављању судијске функције. Судија нема право изношења личног мишљења у јавности у вези са случајевима који су, или би могли бити предмет у раду Уставног суда, што не би требало да подразумева и право критике рада самог Суда[8].

Независност судија гарантују: сталност његовог положаја, његов имунитет, једнака права свих судија, законом прописана процедура за његову суспензију и престанак функције, право на оставку, финансијска и социјална аутономија.

Сталност функције судије подразумева да је његова функција стална за време на које је изабран и да престаје само на основу разлога утврђених Уставом, односно Законом. Имунитет судије гарантује да он не може бити позван на одговорност за мишљење које је изнео на седници Суда, чак и по престанку функције судије. Одлуком Уставног суда, по тачно утврђеној за-

---

6 Веома детаљан приказ предлагања судија у Руској Федерацији може се видети у публикацији: *Appointing the judges: Procedure for Selection of Judges in the Russian Federation*, International Commission of Jurists, Mission Report, Geneve, 2014.

7 Видети више: Carla L. Thorson, *Politics, Judicial Review and the Russian Constitutional Court,* Palgrave Macmillan, Oxford 2012, 147–150.

8 Видети више: William E. Pomeranz, „President Medvedev and the Contested Constitutional Underpinnings of Russia's Power Vertical", *Demokratizatsiya*, Washington DC, Vol. 17, 2/2009, 184–185.

конској процедури, уколико судија учини дисциплински преступ, он због тога може бити кажњен укором или престанком функције судије. У случају када је против судије покренут кривични поступак или он тренутно није у стању да обавља своју функцију због болести, Суд доноси одлуку о његовој суспензији, која траје док постоје основи због којих је и уведена суспензија. Судија током трајања суспензије не може да обавља никакве активности у вези са радом Суда, али то не значи да му се за то време не исплаћује плата или да му се ускраћују друге социјалне погодности. Престанак судијске функције се може десити само у случајевима тачно наведеним законом и то: када је дошло до повреде процедуре утврђене законом приликом избора судије; када судија испуни услове за старосну пензију; на своју изричиту жељу; када изгуби држављанство Руске Федерације; када пресуда којом се судија осуђује постане правноснажна; када судија учини неку радњу која се сматра недостојном фунције судије; када судија наставља да обавља друге активности које се сматрају инкомпатибилним са функцијом судије; када судија не присуствује седницама Суда или избегава да гласа више од два пута у континуитету без ваљаног разлога; када постане правноснажна одлука Суда којом се утврђује да судија није у стању да обавља своју функцију, односно да је нестао или се сматра мртвим; и када судија премине. Потпуна финансијска аутономија Уставног суда Руске Федерације гарантује судијску финансијску и социјалну независност и то кроз плату судије, загарантован годишњи одмор, службени стан, здравствено осигурање, разне социјалне бенефиције и тако даље.

Председника Уставног суда[9] и два потпредседника, на предлог председника Руске Федерације, бира Савет Федерације на период од шест година, а након истека мандата могу бити реизабрани. Главна задужења председника Суда су, између осталих: сазивање и председавање седницама Суда; представљање Суда и давање изјава у име Суда; управљање кадровима Суда; обављање других овлашћења у складу са Законом и Правилником о Уставном суду; и издавање наређења и директива.

3. НАДЛЕЖНОСТ УСТАВНОГ СУДА

Овлашћена лица имају право да захтевају одлучивање Уставног суда о сагласности са Уставом Руске Федерације: савезних закона, нормативних аката председника Руске Федерације, Савета Федерације, Државне думе, Владе Руске Федерације; устава, повеља, закона и других нормативних аката свих чланица Руске Федерације; споразума између државних органа Руске Федерације и органа држава чланица Руске Федерације и међународних уговора Руске Федерације који још нису ступили на снагу.

У надлежност Уставног суда спада решавање сукоба надлежности између савезних органа државне власти; савезних органа државне власти и

9 О самом председнику Уставног суда и његовом односу према председнику Руске Федерације и осталим политичким институцијама видети: Kim Lane Scheppele, „Comparative view of the Chief Justice s role, Constitutional Court Presidents and the struggle for the Rule of Law in Post-Soviet Europe“, *University of Pennsylvania Law Review,* Philadelphia, Vol. 154, 6/2006, 1792–1851.

органа држава чланица Руске Федерације; као и највиших владиних органа држава чланица Руске Федерације.

Суд проверава уставност закона по пријему жалбе која указује на то да се тим одређеним законом крше уставна права и слободе грађана, као и на захтев судова који би тај закон требало да примене у неком случају. „Као и немачка уставна жалба, модел по коме је руска и направљена, јесте жалба грађана као ванредни правни лек са циљем да обезбеди заштиту грађанских права.“[10]

Суд доноси, на захтев Савета Федерације, мишљење о поштовању прописаног поступка за подизање оптужбе против председника Руске Федерације због државне издаје или извршења тешког кривичног дела.

Уставни суд даје тумачење појединих одредаба Устава РФ-а; проверава да ли су са Уставом сагласни питање о коме се одлучује на референдуму, као и предмет законодавне иницијативе. „Интерпретативна функција је нова надлежност (која) даје Суду већу слободу да тумачи контрадикторне одредбе у Уставу, али упадљиво недостаје одредба којом се изричито забрањује да Суд разматра политичка питања.“[11]

Надлежност Уставног суда тиме није исцрпљена јер „је могуће да (се) другим савезним законима или савезним уставним законима (...) придода надлежност Суду, и то је већ урађено у три савезна уставна закона: о референдуму; о поступку примања нових чланица у Руску Федерацију; и о пуномоћнику за људска права“.

4. ПРИНЦИПИ ПОСТУПКА ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

Један од главних принципа на коме је заснован поступак пред Уставним судом јесте независност судија приликом обављања судијске дужности. Сваки од судија ће слободно износити своја мишљења, давати сугестије и судити увек у своје име, засновано на Уставу РФ-а и законима и никада не сме да представља и заступа становиште државних или других тела, политичких партија и покрета, предузећа, агенција и организација, званичника савезних органа и органа локалне самоуправе, друштва и тако даље.

Разматрање случајева пред Судом, као и гласање, увек се обавља засновано на принципу колегијалности. Одлуке Суда доносе само судије које су присуствовале седницама суда на којима се расправљало о конкретном случају. Да би се нека одлука донела неопходно је да постоји кворум судија који се састоји од две трећине свих судија Уставног суда.

Седнице Уставног суда су отворене за јавност, сем у изузетним случајевима који су предвиђени законом када је јавност искључена, док је изрицање пресуда и одлука увек јавно. Рад на седницама је усмен, у делу у коме странке излажу своје ставове и објашњења, сведоци дају исказе, а стручњаци објашњавају налазе, али сва документа која су достављена судијама и странкама не морају усмено да се читају на седницама.

---

10 Herbert Hausmaninger, „Towards a New Russian Constitutional Court“, *Cornell International Law Journal*, Ithaca, Vol. 28, 2/1995, 353.

11 Carla L. Thorson, 44.

5. ПОСТУПАК ПРЕД УСТАВНИМ СУДОМ

1) Општи поглед

Поступак пред Уставним судом започиње подношењем захтева, молбе или жалбе, чиме се тражи поступање Суда по предмету који је у његовој надлежности. Неопходно је да захтев, молба или жалба буду поднети у писаној форми и да испуњавају законски одређене услове, као и да садрже документе којима се потврђују наводи о неуставности или другом основу за поступање Суда. Захтев упућен Суду се претходно проверава у Секретаријату Уставног суда и он ће бити одбачен уколико: не спада у надлежност Суда; не испуњава услове прописане Законом или га упућује особа или орган који није надлежан за то; и тако даље.

О захтевима који нису одбачени, један или више судија врши прелиминарни претрес, о чему одлучује председник Суда. Извештај са прелиминарног претреса се износи на седницу Суда, где се одлучује да ли ће се поступати по примљеном захтеву или ће он бити обустављен. Обустава поступка наступа: када предмет захтева није у надлежности Суда; када тај предлог није прихватљив са гледишта закона; када је Суд већ донео пресуду о предмету захтева; када предмет захтева јесте уставност акта који је већ укинут или је изгубио правну снагу. Подносилац може повући свој захтев пре његовог расправљања на седници Суда.

Одлука о одржавању расправе по захтеву доноси се на седници Суда, најкасније месец дана по пријему захтева. Суд може донети своју одлуку и без одржавања расправе када се ради: о преиспитивању уставности правних аката са Уставом РФ-а; проверавању уставности закона којим се крше уставна права и слобода грађана, односно када то захтева суд који оспорени закон треба да примени у конкретном случају; или ако питање уставности правног акта може да се реши на основу правних ставова који су садржани у ранијим пресудама Суда.

У припреми расправе пред Судом велику улогу играју судије известиоци у чијој је надлежности позивање лица које ће присуствовати седници и то од заинтересованих страна, државних представника, сведока, стручњака и преводиоца, као и прибављање неопходних докумената и других материјала као што су стручни налази, различите студије, истражни налази и томе слично. Седнице Уставног суда су углавном отворене за јавност, сем у изузетним случајевима када је јавност искључена, због чувања тајни заштићених законом, због сигурности грађана и због заштите јавног морала.

На расправама Суда свака од заинтересованих страна може да пружи објашњења и да изнесе правне аргументе у интересу доказивања свог становишта, након чега своје мишљење износе стручњаци о питањима која је претходно дефинисао судија известилац. У случају да је потребно истражити чињенице у вези са предметом који се разматра пред Судом, на расправу могу бити позвани и сведоци који имају сазнања о таквим чињеницама. Коначна одлука Суда, односно гласање, спроводи се на затвореним седницама којима могу да присуствују само судије Уставног суда и надлежни чиновници Суда.

2) Поступак Суда у вези са испитивањем сагласности са Уставом аката државне власти, уговора између државних органа РФ-а и органа чланица Федерације и међународних уговора РФ-а који још нису ступили на снагу

Председник Руске Федерације, Савет Федерације, Државна дума, петина чланова Савета Федерације или посланика Државне думе, Влада Руске Федерације, Врховни суд Руске Федерације и законодавна и извршна тела држава чланица Руске Федерације имају право да захтевају испитивање уставности аката државне власти, споразума између органа власти Руске Федерације и органа држава чланица Руске Федерације, као и међународних уговора Руске Федерације који још нису ступили на снагу. У поступку испитивања уставности оспореног акта Суд проучава: суштину норми; начин доношења одређеног акта, поступак његовог потписивања, усвајања, промулгације и ступања на снагу; да ли је поштована подела власти на законодавну, извршну и судску; као и да ли је поштовано разграничење надлежности између савезне власти и власти држава чланица Руске Федерације. Након спроведеног поступка оцене уставности оспореног акта Суд доноси одлуку да је акт, или поједине његове норме, у складу са Уставом РФ-а или да постоји неусклађеност са Уставом, што подразумева његово укидање и престанак правне снаге свих аката који су донети на основу тог акта.

3) Поступање Суда у вези са испитивањем сукоба надлежности

Право да траже покретање поступка пред Судом због сукоба надлежности између савезних органа државне власти; савезних органа државне власти и владиних органа држава чланица Руске Федерације; као и највиших владиних органа држава чланица Руске Федерације, имају сви органи који јесу у сукобу надлежности. Неопходно је, да би Суд прихватио захтев, да буду испуњени следећи услови: да је надлежност у спору дефинисана Уставом Руске Федерације; да се спор не односи на сукоб судске надлежности; да спор није решен или не може да се реши на други начин; да се подносилац захтева обратио органу за који сматра да је нарушио његову надлежност; да повреде надлежности нису уклоњене у року од месец дана по пријему пријаве; и да процедура мирења органа од председника Руске Федерације није довела до решавања спора. Уставни суд разматра спорове сукоба надлежности искључиво из перспективе поделе државне власти на законодавну, извршну и судску, као и разграничења надлежности и овлашћења између савезних органа државне власти, савезних органа државне власти и владиних органа држава чланица Руске Федерације, као и највиших владиних органа држава чланица Руске Федерације, што је предвиђено Уставом Руске Федерације, Савезним уговором и другим споразумима о разграничењу надлежности и овлашћења. Након спроведеног поступка, Суд доноси пресуду којом потврђује надлежност органа власти да

донесе акт или да изврши неку радњу правне природе, или да оспори његову надлежност, чиме ће се његово поступање сматрати правно ништавим.

4) Поступак Суда у вези са испитивањем уставности закона којима се крше уставна права и слободе грађана

Право да Уставном суду поднесу индивидуалну или колективну жалбу која указује на кршење уставних права и слобода припада свим грађанима чија су права и слободе прекршени спорним законом, као и удружењима грађана, другим органима и лицима предвиђеним законом. Када Суд започне поступак утврђивања уставности закона којим се крше људска права и слободе грађана, обавештава суд који је донео пресуду због које се подносилац жалбе и обратио Уставном суду. У таквом случају, надлежни суд ће одложити извршење пресуде до доношења одлуке Уставног суда. Суд пре свега испитује: суштину норме; начин доношења те норме; поступак потписивања норме, усвајања, промулгације и ступања на снагу; да ли је поштована подела власти на законодавну, извршну и судску; као и да ли је поштовано разграничење надлежности између савезне власти и власти држава чланица Руске Федерације. Након спроведеног поступка, Уставни суд доноси пресуду о уставности спорног закона, или о неусклађености целог или дела закона са Уставом Руске Федерације, што значи његово укидање. Уставни суд, такође, може донети пресуду којом утврђује да су норме оспореног акта аналогне нормама акта за који се утврдило ранијом пресудом Суда да нису у складу са Уставом Руске Федерације, чиме престаје правна снага оспораваног акта.

5) Поступак Суда у вези са испитивањем уставности закона на захтев судова

Приликом суђења, када суд дође до сазнања о несагласности закона који би требало да примени у конкретном случају са Уставом Руске Федерације, може да захтева од Уставног суда испитивање уставности тог закона. Док Уставни суд не донесе пресуду о уставности закона, надлежни суд застаје са поступком и доношењем пресуде у конкретном случају. Уставни суд оспорени закон анализира и то: суштину његових норми; начин његовог доношења; поступак његовог потписивања, усвајања, промулгације и ступања на снагу; као и са становишта поштовања поделе власти на законодавну, извршну и судску; поштовање разграничења надлежности између савезне власти и власти држава чланица Руске Федерације. По окончању поступка, Уставни суд доноси пресуду о уставности спорног закона, или о неусклађености целог или дела закона са Уставом Руске Федерације, што значи његово укидање. Уставни суд, такође, може донети пресуду да су норме оспораваног акта аналогне нормама акта за који се утврдило ранијом пресудом Суда да нису у складу са Уставом Руске Федерације, чиме престаје правна снага оспораваног акта.

6) Поступање Суда у вези са тумачењем Устава Руске Федерације

Председник Руске Федерације, Савет Федерације, Државна дума, Влада Руске Федерације, као и законодавна и извршна тела држава чланица Руске Федерације имају право да захтевају од Уставног суда тумачење Устава Руске Федерације. „Нажалост, Суд може дати ауторитативно тумачење само на захтев затворене листе овлашћених предлагача: председника Руске Федерације, Савета Федерације, Думе, Владе и парламената савезних субјеката.“ Тумачење Устава које је усвојио Уставни суд биће званично и обавезујуће за све представнике извршних и судских органа државне власти, органа локалне самоуправе, предузећа, агенција, организација, за грађане и сва њихова удружења.

7) Поступак Суда у вези са давањем мишљења о поштовању прописаног поступка за подизање оптужбе против председника Руске Федерације због државне издаје или извршења тешког кривичног дела

Савет Федерације може да захтева од Уставног суда мишљење о поштовању прописаног поступка за подизање оптужбе против председника Руске Федерације због државне издаје или извршења тешког кривичног дела. Да би захтев могао да се упути, претходно је потребно да Државна дума прихвати оптужбе и да Врховни суд Руске Федерације има налаз о радњама председника Руске Федерације које указују на државну издају или извршење тешког кривичног дела. Уставни суд може да усвоји мишљење по коме је прописани поступак поштован или мишљење да нису испуњени сви елементи који су прописани за поступак за подизање оптужбе против председника Руске Федерације и у том случају поступак се обуставља.

6. ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА

Одлуке Уставног суда су пресуде које се доносе у име Руске Федерације, мишљења и решења. Одлуке Суда се доносе јавним гласањем судија и сматра се да је одлука донесена ако је за њу гласала већина од судија који су приступили гласању, сем уколико законом није другачије предвиђено. Када се гласа о повреди уставности неког акта, споразума између државних тела или међународног споразума а при томе су гласови подељени, сматра се да није дошло до повреде уставности. У случају расправе о тумачењу Устава Руске Федерације, неопходно је да се одлука донесе двотрећинском већином свих судија.

Не дозвољава се да приликом гласања на седници Суда неки од судија буде уздржан или да избегне гласање. Судија има право на издвојено мишљење у односу на пресуду Суда и такво мишљење се обавезно објављује у службеном гласилу Суда заједно са пресудом.

Пресуда се одмах након потписивања објављује на јавној седници Суда и штампа у *Гласнику Уставног суда Руске Федерације*. Пресуде Суда су коначне и против њих не постоји могућност изјављивања жалбе, а ступају на снагу даном објављивања у службеном гласилу Суда.

Акти или поједине норме аката које су проглашене за неуставне губе правну снагу, међународни уговори који нису у сагласности са Уставом се више не примењују, а одлуке судова или других органа које су донете на основу акта који је проглашен за неуставан, неће се извршити. Сви акти који су проглашени неуставним се у најкраћем времену морају заменити новим актима којима је отклоњена неуставност.

*

Д-р Оливер Николић
доцент, научный сотрудник, Институт сравнительного права в Белграде

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Краткое содержание

В этой статье автор представляет Конституционный суд как один из новых институтов правовой системы Российской Федерации, начиная с его создания в начале 1990-их годов в качестве Комитета конституционного надзора СССР до настоящего Конституционного суда, который должен являться хранителем конституционности и законности в Российской Федерации. В первой части статьи автор дает обзор состава Конституционного суда, который в первую очередь подразумевает выбор судей, их положение и независимость. Дальше представляются юрисдикция и принципы процедуры в Конституционном суде Российской Федерации. В продолжении статьи обсуждаются особенности конституционного судопроизводства по отдельным категориям дел. Наконец, объясняются решения Конституционного суда и дается характеристика этих решений.

Ключевые слова: Конституционный суд, Российская Федерация, состав Суда, юрисдикция Суда, процедура в Суде.

Oliver Nikolić, Ph.D.
Assistent professor, Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Summary

In this article the author presents the Constitutional Court, one of the newer institutions of the Russian legal system, starting from the development in the begining of nineties as Committee of Constitutional Supervision of the USSR, to the present Constitutional Court, supposed to be the guardian of constitutionality and legality of Russian Federation.

In the first part of an article, the author offers an overview of the composition of the Constitutional Court, primarily the position of the Constitutional Court's judge, which include the election of judge, his status and his independence. Furthermore, it was shown competence and principles of the proceedings in the Constitutional Court of Russian Federation. Below is processed the special features of proceedings in the Constitutional Court in respect of certain categories of cases. At the end are explained the Constitutional Court's decisions and its characteristics.

Keywords: Constitutional Court, Russian Federation, Court's composition, Court's competences, Proceedings in the Court.

*Др Милош Станић**

ПОЛОЖАЈ ПРЕДСЕДНИКА РУСИЈЕ У ПОРЕЂЕЊУ СА ПОЛОЖАЈЕМ ПРЕДСЕДНИКА ФРАНЦУСКЕ И ТУРСКЕ

Апстракт

У чланку аутор упоређује решења која се тичу положаја и надлежности председника у Русији и његових колега у Француској и Турској. Аутор користи компаративни и нормативни метод. Када је реч о избору земаља са којима ће се упоређивати положај руског председника, одлучујуће су биле две чињенице. Прво, Француска је узета као архетип полупредседничког система власти. С друге стране, Турска је изабрана, јер је у тамошњем уставном систему изражена улога председника[1]*. Циљ је да се у раду представе и упореде одговарајућа решења, те да се укаже на њихове сличности, односно разлике. На крају, аутор закључује да положај и надлежности руског 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 Федерације[2] 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: Конституция 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 систем*, 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 Федеральный 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 суверености 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 Правног факултета 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 предсједника 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 одбијају[20]. 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 друштвена 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 периоиду 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: O. Nikolić, 61.

31 O. Nikolić, 61–62.

32 O. Nikolić, 62.

33 J. Henderson, 105.

34 Д. Симовић, 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, дâ 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, паралишући тиме њен рад[40] и то је такозвано право штрајка пера, којим председник може да паралише 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 O. Nikolić, 61; чл. 8. Устава Француске.

41 М. Јовичић, 165.

42 O. 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 M. Jovanović, 101.

46 М. Јовичић, 166.

47 M. Jovanović, 100.

48 *Ibid*.

49 М. Јовичић, 164.

50 M. Jovanović, 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 правде[54]. Сматра се да велеиздаја у суштини представља председниково поступање које значи повреду устава или закона или тешко огрешење о председничку дужност. Није дакле реч о политичкој одговорности, јер за председникове акте политичку одговорност сносе министри, односно влада[55]. Даље, то заправо, значи да је председник који има знатно већа овлашћења него председник у класичном парламентарном систему изједначен са потоњим у погледу неподвргавања политичкој одговорности[56].

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 сносе 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; E. 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 O. 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 домова 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 M. Jovanović, 101.

62 V. Mikić, 95–96.

63 *Ibid*., 95.

ке Рачунског суда, префекте, ректоре, као и друге државне чиновнике[64]. 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 судства[65].

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 монократским 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 моделу[70] 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 М. Јовичић, 165.

68 D. Boban, 64.

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

70 Д. Симовић, 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.

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 недостају важне компоненте демократске правне и политичке културе. Упркос својој младости на упоредном плану, руски федерализам развио је препознатљиве одлике, које га чине другачијим у односу на постојеће, често знатно „уходаније", моделе савезних држава. У првом делу рада утврђују се разлике које је уређење руске државе донело у односу на совјетски федерални образац. Наредне две целине посвећене су утврђивању 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 испитују и уставноправни основи и изазови на плану постојеће тенденције концентрације власти на савезном нивоу. Општи закључак јесте тај да је руски федерални модел аутентичан, иако су у њега уграђена нека важна и сложена компаративна искуства.

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

1. УВОД

Околност да званични назив одређене 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" федерације[2], руско уставно уређење ипак задовољава основне услове, како би било квалификовано као федерално.

---

* Стручни сарадник Универзитета у Београду.

1 Важећи текст: Конституция Российской Федерации, доступан на: *http://constitution.kremlin.ru, http://www.constitution.ru/index.htm*. или *http://docs.cntd.ru/document/konstitucija-rossijjskojj-federacii.*

2 Добар 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 подложан успешном спровођењу метода правног трансплантa. Упркос томе, творци руског уређења служили су се и искуствима других, историјски посматрано највиталнијих 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 известан број теоретичара федералну природу совјетског система доводи у сумњу[4], 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 „псеудофедералним", 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 протоуставни документ представљао је резултат сагласности вођа „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 Русија[7] (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 округи (*автономные округа*). Устав, у члану 65. ст. 1. набраја 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 „уложиле“ сопствену државност у нови уставни систем[9]. 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 укинуто 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 Федерације[14], као и начин избора његових чланова (или дужину трајања њиховог мандата), који долазе из реда представника законодавне и извршне власти субјеката.[15] Према важећем решењу[16], 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 Немачкој[17].

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 именовање 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: A. K. 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 лордова[19].

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), укинути су непосредни избори за носиоце извршне власти на нивоу одређених субјеката.[20] Данас, инокосне носиоце извршне власти[21] 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 СУБЈЕКАТА

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 E. 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 пређутаних 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), насупрот 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 (*конституция*) 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 закључак[29], 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. Pomeranz, 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 именовао 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 асиметрализација 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, асиметични 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 Русије[36], 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 проширивање 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 Poutine 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 Микич
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 feauters 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.

*Проф. др Борис Кривокапић**

ФЕДЕРАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО РУСИЈЕ О СЛУЖБЕНОЈ УПОТРЕБИ ЈЕЗИКА[1]

Апстракт

Први део рада садржи уводне напомене и основне историјске, статистичке и друге информације за разумевање проблема службене употребе језика у Русији – домовини многих народа и етничких група које говоре 200 различитих језика и дијалеката.

У другом делу аутор се бави изворима закона у тој области. Полазећи од чињенице да је правни поредак Руске Федерације изузетно сложен (према Уставу постоји чак 85 различитих субјеката Федерације, од којих сваки има своје законодавство, чему би требало додати акте локалних власти и међународноправне обавезе), аутор се фокусира само на савезно законодавство, због његовог значаја. Не само да то законодавство регулише односе на савезном нивоу, него поставља основна начела и решења која су полазна тачка и смернице за републичке и остале, ниже рангиране, прописе. Стога аутор анализира решења Устава Руске Федерације и низ нарочито важних закона, као што су: Закон о језицима РФ-а (1991), Савезни закон о државном језику РФ-а (2005) и други релевантни савезни закони.

И поред тога што се у раду аутор не бави прописима других субјеката Руске Федерације, у трећем делу рада ипак даје кратак преглед републичких устава и релевантних закона на републичком нивоу.

У закључку, аутор напомиње да је регулисање службене употребе језика увек подложно потреби да се помире два супротна захтева: покушај постизања веће ефикасности и економичности рада државног апарата (што је најлакше обезбедити ако се наметне доминација једног националног језика), а, с друге стране, потреба да се уваже легитимна права грађана да слободно користе свој матерњи језик, што имплицира појаву одређених форми службене употребе језика који није државни. У Руској Федерацији, чија је реалност нарочито комплексна, проблем је израженији него у већини других земаља.

---

* Научни саветник, редовни професор, Пословни и правни факултет Универзита Унион – „Никола Тесла“, Београд; професор, Правни факултет, Самарски национални истраживачки универзитет „С. П. Корољов“, Самара, Русија.

1 Тим питањем већ смо се бавили у: Борис Кривокапић, *Службена употреба језика у међународном праву и новијем законодавству неких европских држава*, Београд 2004, 299–343 (даље: Б. Кривокапић, 2004). и Борис Кривокапић „Службена употреба језика у Руској Федерацији“, *Страни правни живот* 2–3/2004, 145–177. Реч, међутим, није само о теми која увек привлачи пажњу, већ је у међувремену дошло до важних промена у саставу субјеката РФ-а: одржан је нови попис становништва, донети су неки сасвим нови и измењени и допуњени други релевантни прописи (посебно, Закон о државном језику, 2005), чак и сâм Устав Руске Федерације.

Укратко, основни принципи утврђени Уставом РФ-а на којима почива цела легислатива у овој области јесу: 1) државни језик на целој територији Руске Федерације је руски, 2) свака република може утврдити свој национални језик, који може бити у службеној употреби, у оквирима одговарајуће републике (у пракси, већина република има два државна језика: руски и државни језик републике), 3) само република (а не и други субјекти РФ-а) има право да прогласи свој државни језик, 4) службено коришћење других језика (који нису државни језик РФ-а или државни језици држава чланица) предвиђено је посебним нормативним оквиром. Изложени принципи укључују језике етничких мањина.

Кључне речи: службени језици, државни језик, људска права, Русија.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Питање службене употребе језика веома је занимљиво и осетљиво у свакој, а посебно многонационалној држави. То је важило и за бивши Совјетски Савез, у коме се говорило преко 160 различитих језика, уз мноштво разноразних дијалеката.[2]

Распад СССР-а довео је до настанка нових 15 независних држава. Далеко највећа међу њима је Руска Федерација (даље понекад: Русија или РФ) која је по површини (више од седамнаест милиона километара квадратних) највећа, а по броју становника девета на свету – сматра се да је на дан 1. јануара 2016. имала 146.544.710 становника.[3] Посебно је важно истаћи овде да та огромна земља јесте домовина многих народа и етничких група.

Према попису из 2010. године у Русији је тада било 142.856.536 становника. Мада је Руса далеко највише (око 80,9 процената од становника који су се национално изјаснили), преосталих више од 19 процената становника чине припадници неког другог од око 200 народа, националности или етничких група. Најбројнији су представници шест група од којих свака има више од милион припадника: Татари (3,9), Украјинци (1,4), Башкири (1,1), Чуваши (1), Чечени (1) и Јермени (0,9), изражено у процентима.[4]

---

2 Више о питању језика у некадашњем СССР-у: Борис Кривокапић, „Совјетски Савез“, у: Група аутора: *Право и право на употребу језика,* Београд 1990, 133–147.

3 Оценка численности постоянного населения на 1 января 2016 года и в среднем за 2015. год., Федеральная служба государственной статистики (Росстат), *http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/Popul2016.xls* (овај и сви остали у овом раду коришћени радови са интернета последњи пут су консултовани 10. децембра 2016).

4 Национальный состав населения, Федеральная служба государственной статистики, *http://www.perepis-2010.ru/results_of_the_census/tab5.xls*; *Национальный состав населения Российской Федерации*, *http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/per-itog/tab5.xls*. Проценти који су наведени, а који су преузети из званичне статистике, не односе се на удео поменутих најбројнијих народа у односу на укупно становништво, већ у односу на онај део становништва који се изјаснио у погледу своје националне припадности. Рачуница која би говорила о уделу у укупном становништву показала би да су проценти који се односе на Башкирце, Чуваше и Чечене тачни, али да је удео осталих нешто мањи. Конкретно, пошто је Руса 111.090.000, то не чини 80,9 процената већ само 77,76 процената становништва. На исти начин, удео Татара (има их 5.365.000)

Са становишта теме овог рада нарочито је важна статистика која се односи на језик. Према попису из 2010. године, од 137.227.107 лица која су се изјаснила о својој националној припадности (96,06 процената читавог становништва) 136.019.395 изјавило је да влада руским језиком,[5] што значи да руски говори 99,1 посто становника од укупног броја оних који су се национално изјаснили, или 95,2 посто свих становника Русије. Остаје да се нагађа који удео становника који се нису национално изјаснили (5.629.429 лица или 3,94 посто укупног становништва) не зна руски, а који само из неког разлога није хтео да се изјасни.

Посебно је занимљива статистика која даје пресек националне припадности према матерњем језику.[6] Према тим подацима, од 138.311.958 становника који су одговорили на питање који језик јесте њихов матерњи језик, Руса је 110.796.098 (у процентима 78, 26), Татара 5.303.874, Украјинаца 1.925.001, Башкираца 1.581.837, Чуваша 1.434.447, Чечена 1.429.458, Јермена 1.178.505, Авара 908.970, Мордова 743.602, Казаха 645.945, Азербејџанаца 600.694, Даргинаца 597.532, Удмурта 551.761, Маријаца 547.044, Осетина 527.177, Белоруса 520.522, Кабардинаца 516.039 и тако даље.

Једну од особености Русије, сходно томе, представља велико богатство народа који у њој живе. Пошто сваки од њих има и сопствени језик, а у оквиру појединих језика јављају се и бројни дијалекти, јасно је и то да је број језика и дијалеката још већи. Томе би требало додати да језици који се говоре у РФ-а припадају различитим групама – словенској, турској, угро-финској, кавкаској, монголској, германској и другим групама.

Полазећи од тога, а посебно имајући у виду огромну територију Русије, само по себи је разумљиво решење према којем у читавој земљи улогу државног језика има један језик – руски. Не само да то јесте матерњи језик далеко најбројнијег народа, већ и језик на коме говоре мање или више бројне групе у свим републикама и другим субјектима Руске Федерације. У једном броју република, становништво коме је руски језик матерњи представља већину. Руски је средство међусобне комуникације, како на савезном нивоу, тако и у непосредним контактима органа, тела и установа из разних делова државе. Руски језик, уосталом, јесте један од светских језика и један од шест званичних језика Организације уједињених нација.

Претпоставимо ли да је таква улога руског језика сасвим разумљива, јавља се питање да ли, под којим условима и у којој мери могу и други језици имати улогу језика у службеној употреби. Суштински, то се своди на проблем службене употребе тих језика у републикама и другим субјектима Руске Федерације.

јесте 3,74, а не 3,9 процената, Украјинаца (1.928.000) 1,35, а не 1,40 процената и Јермена (1.182.000) 0,83, а не 0,9 процената.

5 Население по национальности и владению русским языком, *http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/vol4pdf-m.html.*

6 Население наиболее многочисленных национальностей по родном языку, *http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/vol4pdf-m.html.*

С обзиром на то да је реч о једној од највећих држава света, чији становници припадају многобројним народима, староседелачким народима, националним мањинама и другим етничким и језичким групама, начин на који је проблем службене употребе језика решен у Руској Федерацији јесте занимљив и са теоријског становишта и из угла праксе.[7]

2. ПРАВНИ ИЗВОРИ

Питање правних извора у Русији је посебно компликовано, пошто се, у складу са чланом 65/1. Устава Руске Федерације, та држава састоји од чак 85 субјеката и то: 22 републике, девет покрајина, 46 области, три града федералног значаја (Москва, Санкт Петербург и Севастопољ), једне аутономне области и четири аутономна округа.[8]

При томе, сходно члану 5/2. Устава РФ-а, републике имају своје уставе и законодавство, а своје посебно законодавство имају и покрајине, области, градови федералног значаја, аутономне области и аутономни округи.

На тај начин, правни поредак РФ-а, а, сходно томе, и онај део који уређује питање службене употребе језика састоји се од: 1) федералног законодавства, 2) законодавства бројних и разноврсних субјеката РФ-а, 3) аката органа локалне самоуправе.

Имајући у виду тако сложен правни систем, јасно је да би његово презентовање увелико превазишло оквире овог рада. Фокусираћемо се стога само на федерално законодавство. Не само да оно уређује односе на федералном нивоу, већ су њиме утврђени принципи и основна решења који су полазна тачка и смерница за републичке и све остале прописе нижег ранга.

Уосталом, на основу члана 71/а–в. Устава РФ-а под јурисдикцију Руске Федерације потпадају, поред осталог, доношење и измена Устава РФ-а и федералних закона, као и надзор над њиховим поштовањем; регулисање и заштита права и слобода човека и грађанина; држављанство РФ-а; регулисање и заштита права националних мањина, а на основу члана 72/1/б. Устава у заједничкој надлежности Руске Федерације и њених субјеката су, поред осталог, заштита права и слобода човека и грађанина и заштита пра-

7 О разним аспектима језика Русије и њиховог коришћења, укључујући службену употребу: Н. А. Бенедиктов, Љ. П. Бердашкевич, „О правовых основах государственной языковой политики“, *Мир русского слова* 2/2003, *http://www.gramota.ru/biblio/magazines/mrs/mrs2003–02/28_492*; Владимир Алпатов, „Языковая ситуация в регионах России“, *Отечественные записки* 2/2005, *http://www.strana-oz.ru/2005/2/yazykovaya-situaciya-v-regionah-sovremennoy-rossii*; Riitta Pyykkö, „Language policy as a means of integration in Russia“, Lähteenmäki Mika, Vanhala-Aniszewski Marijatta (eds.): *Language Ideologies in Transition*, Peter Lang 2010, 81–99; С. М. Федюнина, „Государственная языковая политика и языковое планирование в контексте развития российского многоэтнического общества, *Вестник ПАГС* 31/ 2012, 16–22; Л. А. Вербицкая, „Русский язык как государственный: современное состояние и меры по его укреплению и развитию“, *Российский гуманитарный журнал* 2/2015, 90–97.

8 Састав Федерације уређен је у чл. 5/1, а сви субјекти РФ-а поименице су дефинисани у чл. 65/1 Устава Руске Федерације.

ва националних мањина.[9] С обзиром на то да се службена употреба језика добрим делом тиче права грађана, а посебно припадника разних етничких и језичких мањина, јасно је да улога федералног законодавства и федералних органа у тој материји јесте од првостепеног значаја.

Остајући само на нивоу федералног законодавства, може се приметити да су најважнији правни извори у области службене употребе језика: Устав РФ-а (1993), Закон о језицима народа РФ-а (1991), Федерални закон о државном језику РФ-а (2005) и други одговарајући федерални закони.

Премда овде нема простора за ближе бављење тим проблемом, требало би подсетити да свој значај имају и релевантни међународноправни извори. С тим у вези, занимљиво је истаћи да је Русија ратификовала Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина (1995) и та конвенција је везује од 1. децембра 1998. године. Посебан значај то има у светлу чињенице да, сагласно члану 15/4. Устава РФ-а, општепризнати принципи и норме међународног права и међународни уговори РФ-а представљају саставни део њеног правног система, с тим да у случају када међународни уговор Руске Федерације утврђује другачија правила од оних која су предвиђена законом, примењују се правила уговора.[10]

1) Устав Руске Федерације (1993)

Устав Руске Федерације донет је 1993. године, а затим је мењан неколико пута, последњи пут 2014. године.[11]

Уз низ одредаба које се на разне начине тичу језика, али само посредно имају значај у вези са службеном употребом језика,[12] Устав садржи и оне које се непосредно односе на службену употребу језика.

Најважнија међу њима јесте одредба из члана 68/1. којом је утврђено да руски језик јесте државни језик у Руској Федерацији и то на читавој њеној територији.

Веома важно јесте и решење из члана 68/2. према којем републике имају право да установе властите државне језике. У органима државне власти,

9 Требало би обратити пажњу на то да када је реч о људским правима и слободама, односно правима националних мањина, РФ јесте надлежна за њихово регулисање и заштиту, док је у заједничкој надлежности РФ-а и субјеката РФ-а само заштита.

10 Други важан вишестрани међународни споразум у тој материји – Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992) – само је потписан (10. маја 2001) али ни до данас није ратификован.

11 Важећи текст: Конституция Российской Федерации, *http://constitution.kremlin.ru* или *http://www.constitution.ru/index.htm.*

12 Такве су, на пример, одредбе о једнакости свих пред законом и судом (чл. 19/1), једнакости права и слобода без обзира, поред осталог, на језик (чл. 19/2), забрани ограничења права грађана, поред осталог, на језичкој основи (чл. 19/2), праву сваког на коришћење свог матерњег језика, на избор језика комуникације, образовања, школовања и стваралачког рада (чл. 26/2), забрани пропагирања, поред осталог, језичке супериорности (чл. 29/2), јамчењу свим народима РФ-а права на очување њиховог матерњег језика и стварање услова за његово учење и развој (чл. 68/3) и тако даље.

органима локалне самоуправе и државним установама република, ти језици се користе упоредо са државним језиком Руске Федерације.

2) Закон о језицима народа Руске Федерације (1991)

• **Опште.** – Закон о језицима народа Руске Федерације донет је 1991. године, а затим је неколико пута мењан и допуњаван.[13] Законом су дефинисана разна питања као што су: законодавство РФ-а о језицима, државне гаранције равноправности језика, правни положај језика, гаранције заштите језика и друга. Овде је посебно важно да тај пропис прецизно уређује низ питања која се непосредно тичу службене употребе језика.

Закон обухвата домен језичке комуникације који потпада под правно регулисање и не одређује коришћење језика у међуличним незваничним односима, као ни у раду друштвених и верских удружења и организација (чл. 1/2. Закона о језицима).

Након што у члану 2. гарантује равноправност језика народа Руске Федерације, што укључује право народа и појединаца на очување и свестрани развој свог језика, слободу избора и коришћења језика комуникације, Законом се у члану 3. регулише правни статус језика.

Прво, ту се понављају решења из члана 68/1–2. Устава о томе да је руски језик – државни језик на читавој територији РФ-а (чл. 3/1) с тим да републике имају право да установе властите државне језике (чл. 3/2. Закона).

У члану 3/3–4. Закон ближе уређује ту материју утолико што прецизира да субјекти РФ-а могу да доносе законе и друге правне акте о заштити права грађана на слободан избор језика комуникације, васпитања, школовања и стваралаштва. На подручјима компактно настањеним становништвом које нема сопствене национално-државне и национално-територијалне ентитете или живи изван њихових граница, уз руски и државне језике република, у службеној комуникацији може се користити и језик тог становништва, на начин утврђен законодавством РФ-а, односно субјекта Руске Федерације.

Пажњу привлачи одредба из члана 3/5, према којој државни језик РФ-а и државни језици република као графичку основу обавезно користе ћирилично писмо. Друге графичке основе тих писама могу се установљавати само федералним законима. Према томе, прописано је да се у свим званичним документима на територији РФ-а може користити само ћирилично писмо, независно од тога на ком језику је састављен документ, уколико је реч о државном језику РФ-а или државном језику неке од република. За било какав изузетак од тог правила, потребно је доношење посебног федералног закона.[14]

13 Важећи текст: Закон о языках народов Российской Федерации, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15524/*.

14 То и јесте разлог зашто Карелија једина од свих република РФ-а нема свој посебан државни језик. Мада би такав статус релативно лако (уношењем такве одредбе у Устав Републике Карелија) могао да добије карелијски језик, то није могуће због чињенице да тај језик у писменом облику за основу има латиницу (узгред, релативно донедавно каре-

Наведено решење унето је изменама и допунама Закона из 2002, са образложењем да би земља дошла у стање расула ако би свако користио свој алфабет (писмо).[15] С тим у вези, истакнуто је да је заједничко писмо неопходно ради обезбеђења јединства државе, али и економских и културних веза између разних етничких група, а посебно да се тиме не умањује ничије право да слободно користи матерњи језик, већ се уређује начин на који се ти језици пишу у званичним документима.[16] Другим речима, домашај тог решења ограничен је само на обезбеђење језичког јединства у званичним документима, што значи да је употреба ћирилчног писма обавезна само онда када је реч о службеној употреби односних језика, тачније њихових писама.

Наредним члановима регулисана су питања која се тичу гарантовања заштите језика народа РФ-а (чл. 4), гаранције остваривања основних права грађана независно од знања језика (чл. 5), надлежности РФ-а у домену заштите, учења и коришћења језика народа РФ-а (чл. 6), програма за очување, учење и развој језика народа РФ-а (чл. 7), права на избор језика комуникације (чл. 8), права избора језика васпитања и школовања (чл. 9), учења и наставе језика народа РФ-а (чл. 10 Закона).

• **Службена употреба језика.** – Материја службене употребе језика је нарочито уређена одредбама чланова 11–15, којима су утврђени принципи употребе језика народа Руске Федерације у раду свих органа од федералног до локалног нивоа, као и разна конкретна питања.

1. Основни принципи. – У члану 11/1/1. утврђено је да се рад федералних органа државне власти, органа државне власти субјеката Руске Федерације и органа локалне самоуправе остварује на државном језику РФ-а што значи на руском.

Наведено решење јесте опште решење. Одредбом из члана 11/1/2, међутим, прецизирано је да се у органима државне власти, органима локалне самоуправе и државним установама република упоредо са државним језиком Руске Федерације (дакле, руским) могу користити државни језици република.

лијски језик није ни имао своје писмо). Стога карелијски, којим говори око 125.000 лица или свега око 10 посто становништва Републике, има статус регионалног језика.

15 То решење испровоцирано је конкретним догађајем – тиме што је Татарстан 1999. усвојио закон којим је уведено татарско писмо базирано на латиници. Закон, који је ступио на снагу 2001, предвидео је да се и ћирилица и латиница користе до 1. септембра 2011, а после тога само латинично писмо. Као разлог за прелазак на латиницу званичници Татарстана истакли су то да латиница боље изражава звуке татарског језика; да ће прелазак на латиницу олакшати учење енглеског и других страних језика западноевропског порекла; да је почетком XX века, након напуштања арапског писма првобитно била уведена латиница, а да је ћирилицу наметнуо диктатор Стаљин; итд.

16 Наведеним питањем бавио се и Уставни суд РФ-а, који је 2004. закључио да то решење није у супротности са Уставом. Одлуку Уставног суда видети на сајту Суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г., № 16-П По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 10 Закона Республики Татарстан „О языках народов Республики Татарстан“, *http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/PILOT/main.htm*.

2. Рад парламента Руске Федерације. – На седницама Савета Федерације и Државне думе (то су два већа Федералног собранија, како се зове парламент РФ-а), седницама одбора и комисија домова парламента и парламентарним расправама, чланови Савета Федерације и Државне думе имају право да говоре на државним језицима република или на другим језицима народа РФ-а, с тим да се, у складу са пословницима домова Федералног собранија Руске Федерације обезбеђује превод на државни језик Федерације (тј. руски).

Предлози федералних уставних закона, федералних закона и аката домова Федералног собранија РФ-а који се подносе на разматрање Државној думи и прослеђују на разматрање Савету Федерације, подносе се на државном језику РФ-а (тј. руском).

3. Објављивање прописа. – Према одредби из члана 12/1, федерални уставни закони, федерални закони, акти домова Федералног собранија РФ-а, укази и одлуке председника РФ-а, уредбе и одлуке Владе РФ-а званично се објављују на државном језику Руске Федерације.

Наредним ставом истог члана прецизирано је да се поменути акти у републикиама уз званично објављивање могу објављивати и на државним језицима република.

Прописи Руске Федерације се, према томе, обавезно званично објављују на руском (на федералном нивоу), а могу бити објављени и на другим језицима (у републикама, на њиховим државним језицима). Потребно је уочити да стилизација те одредбе јасно указује на то да званичан карактер има само текст објављен на федералном нивоу и то на руском.

4. Објављивање прописа субјеката Руске Федерације. – Закони и други прописи република уз званично објављивање на државном језику РФ-а (тј. руском) могу се званично објављивати и на државним језицима република.

Закони и други прописи покрајина, области, градова федералног значаја, аутономних области и аутономних округа званично се објављују на државном језику РФ-а (руском). Сходно члану 13/2/2, када је то потребно, поред званичног објављивања (на државном језику РФ-а), они могу бити објављени и на језицима народа Федерације, у складу са законодавством субјеката Руске Федерације. Другим речима, могу се објавити и на другим језицима, али то објављивање нема званичан карактер.

5. Избори и референдум у Руској Федерацији. – У Руској Федерацији, код припреме и одржавања избора и референдума користи се државни језик Русије. У припреми и одржавању избора и референдума у РФ-а, републике уз државни језик РФ-а могу да користе и државне језике република и језике народа РФ-а, на територијама на којима су ти народи компактно настањени. Остали субјекти РФ-а упоредо са државним језиком РФ-а имају право да користе и језике народа РФ-а на територијама на којима су ти народи компактно настањени.

Бирачки листови и листови за гласање на референдуму штампају се на државном језику Руске Федерације; међутим, када тако одлучи одгова-

рајућа изборна комисија, односно комисија референдума, листови се штампају на државном језику РФ-а и на државном језику односне републике, а када је то потребно, такође и на језицима народа РФ-а на територијама на којима су ти народи компактно настањени. За изборни округ, односно округ референдума, ако се листови (бирачки, односно гласачки документи) штампају на два или више језика, текст на државном језику Руске Федерације се обавезно налази на сваком таквом листу.

Записници о гласању и резултатима избора, односно референдума, сачињавају се на државном језику РФ-а, а када је то потребно, такође и на језицима народа Руске Федерације, на територијама на којима су они компактно настањени.

6. Рад државних орīана и установа. – Према одредби из члана 15/1. у раду државних органа, организација, предузећа и установа Руске Федерације користе се државни језик РФ-а, државни језици република и други језици народа Руске Федерације.

Грађани РФ-а који не владају државним језиком РФ-а (тј. руским) и државним језиком републике, имају право да говоре на седницама, саветовањима и скуповима у државним органима, организацијама, предузећима и установама на оном језику којим владају. Превођење се обезбеђује у ситуацијама када је то потребно. И обрнуто, грађанима Руске Федерације који не владају језиком на коме се одржава седница, саветовање или скуп у државном органу, организацији, предузећу и установи, у случају потребе обезбеђује се превођење на језик који разумеју или на државни језик Федерације (чл. 15/3. Закона).

Закон посебно прецизира да грађани Руске Федерације имају право да се обраћају државним органима, организацијама, предузећима и установама РФ-а са предлозима, поднесцима и жалбама на државном језику РФ-а, свом матерњем језику или на било ком другом језику народа РФ-а којим владају. Другим речима, не само да нису дужни да се наведеним органима обраћају на руском, већ не морају користити ни свој матерњи језик, то јест у ту сврху могу употребити било који језик народа Руске Федерације.

Одговори на та обраћања грађана РФ-а дају се на језику на коме су она поднета. У случају да то из неког разлога није могуће, користи се државни језик Руске Федерације.

Сходно члану 15/6. правилницима РФ-а и република којима се утврђују квалификациони услови у погледу језика, могу бити предвиђена одређена ограничења и норме у вези са коришћењем језика у области професионалне комуникације.

7. Званична документација. – Према члану 16. на територији РФ-а званична документација у државним органима, организацијама, предузећима и установама води се на руском, као државном језику Руске Федерације. Званична документација у републикама води се и на државним језицима односних република. Начин коришћења језика у вођењу званичне документације уређује се законодавством РФ-а и република.

Текстови докумената (образаца, заглавља, печата, штамбиља) и табли са називима државних органа, организација, предузећа и установа, исписују се на државном језику РФ-а, државним језицима република и другим језицима народа РФ-а који су утврђени законодавством република.

У субјектима Руске Федерације, када је то потребно, званична документација се упоредо са државним језиком РФ-а и државним језицима република, може водити и на језицима народа РФ-а на територији на којој су ти народи компактно настањени. Начин коришћења језика народа РФ-а на тим територијама регулише се законодавством субјеката Руске Федерације.

8. Личне исправе. – Личне исправе грађана Руске Федерације, документи аката грађанског стања, радне књижице, документи о образовању, војне књижице и други документи воде се и издају, уз вођење рачуна о националним традицијама имена, на државном језику РФ-а, а на територији републике која има свој државни језик, уз државни језик РФ-а, могу се водити и издавати и на државном језику републике (чл. 16/4. Закона).

9. Званична преписка. – Званична преписка и други облици званичне комуникације између државних органа, организација, предузећа и установа субјеката РФ-а са адресатима у РФ-у, воде се на државном језику Руске Федерације.

10. Поступак и вођење документације у судовима и другим органима. – Поступак и документација у Уставном суду и Врховном суду Руске Федерације, федералним арбитражним судовима, војним судовима, а такође и документација у органима за спровођење закона РФ-а,[17] воде се на државном језику РФ-а (тј. руском).

Судски поступак и документација у другим федералним судовима опште надлежности могу се водити такође и на државном језику републике на чијој територији се налази односни суд.

Судски поступак и документација мировних судова и других судова субјеката Руске Федерације, као и документација у органима за спровођење закона субјеката у њеном саставу, воде се на државном језику РФ-а или на државном језику републике на чијој територији се налази односни суд или орган. Поступак се дакле може водити било на руском, било на државном језику односне републике.

11. Лице које не зна језик поступка. – Лице које учествује у предмету и које не зна језик на коме се воде судски поступак и судска документација, односно језик на коме се води документација у органима за спровођење закона, има право да иступа и даје објашњења на матерњем језику, или на било ком језику који само одабере, као и да користи услуге преводиоца.

12. Коришћење језика у раду нотара. – Према члану 19/1. правила о језику судског поступка односе се и на језик вођења документације нотара и других државних органа који врше функције нотара. У случају да грађанин који се обратио нотару не влада језиком на коме се води документација, документи се сачињавају на државном језику Руске Федерације.

17 Руски: *правоохранительные органы*, мисли се на истражне органе, полицију и слично.

13. Језик мас-медија. – Мада на први поглед то излази изван оквира службене употребе језика, вреди се упознати и са начином на који Закон уређује то питање, тим пре што понекад може доћи до употребе мас-медија у службене сврхе – на пример, објављивање опште опасности, опште мобилизације и слично.

Сверуске (тј. за територију читаве Руске Федерације) новине и часописи, као и сверуски ТВ и радио програми, публикују се, односно емитују се на руском, као државном језику Руске Федерације. Одлуком оснивача, сверуске новине и часописи могу се штампати и на другим језицима.

У мас-медијима субјеката Руске Федерације користе се руски језик, државни језици република и други језици народа који живе на њиховим територијама.

Превод и синхронизација у биоскопској и видео-продукцији врше се на државни језик Руске Федерације, државне језике република и друге језике, узимајући у обзир интересе становништва.

Начин коришћења језика у средствима масовне комуникације уређује се законодавством Руске Федерације и субјеката који улазе у њен састав.

14. Језици у области индустрије, везе, саобраћаја и енергетике. – Мада се може учинити да наведене области нису у вези са службеном употребом језика, није сасвим тако. Многи органи, тела и предузећа из тих области јесу државни и врше важне друштвене функције, понекад на читавој територији државе (нпр. војна индустрија, поштански саобраћај, железница).

Одредбом из члана 21/1. утврђено је да се у областима индустрије, везе, саобраћаја, енергетике на читавој територији Руске Федерације користи руски језик као државни језик РФ-а, а такође и други језици у складу са међународним и међурепубличким уговорима Руске Федерације.[18]

На локалном нивоу, када је то у интересу локалног становништва, у поменутим областима се упоредо са државним језиком Федерације и државним језицима република могу користити и други језици.

15. Пружање услуга и комерцијална делатност. – Мада је питање у којој мери се ту ради о службеним односима, вреди поменути и члан 22. који садржи упућујућу одредбу, утолико што утврђује да се начин коришћења језика у области пружања услуга и у комерцијалној делатности регулише законодавством РФ-а и субјеката Руске Федерације. И ту су ипак дата и два важна решења. Пре свега, према законодавству Руске Федерације и република, прецизирано је да је забрањено и да повлачи одговорност одбијање да се, због незнања језика, грађанима пруже услуге. Важно је и правило о томе да се документација у тој области друштвених односа води на државном језику РФ-а и другим језицима предвиђеним уговорима између пословних партнера.

16. Називи географских објеката, натписи, друмски и други знаци. – Називи и натписи исписују се на државном језику Руске Федерације (чл. 23/1. Закона).

18 Познато је, на пример, да се на основу одговарајућих међународних споразума у цивилном ваздухопловству из много разлога обавезно користи енглески језик.

Републике имају право да називе географских објеката, натписе и друмске и друге знаке исписују, упоредо са државним језиком РФ-а, и на државним језицима република.

Субјекти Руске Федерације, када је то потребно, имају право да називе географских објеката, натписе, друмске и друге знаке, уз исписивање на државном језику РФ-а, исписују и на језицима народа РФ-а на територијама на којима су ти народи компактно настањени.

Начин коришћења језика код исписивања тих назива и натписа утврђује се у складу са законодавством Руске Федерације.

Федерални органи извршне власти и органи извршне власти субјеката РФ-а дужни су да обезбеде исписивања назива географских објеката и исписивање и одржавање у добром стању натписа, друмских и других знакова, у складу са законодавством РФ-а, законодавством субјеката Руске Федерације и међународним стандардима.

17. Односи са страним државама и међународним организацијама. – Према члану 26/1. рад страних представништава у РФ-у и спољнополитичких, спољноекономских и других установа РФ-а одвија се на државном језику РФ-а и на језику одговарајуће стране земље.

Уговори, споразуми и други међународни акти који се закључују у име РФ-а сачињавају се на државном језику Руске Федерације и на језику друге уговорне стране или на другим језицима, у складу са споразумом о томе.

У преговорима који се воде у име Руске Федерације са представницима других држава и међународних организација користе се државни језик РФ-а и други језици, на основу договора о томе са другом уговорном страном и у складу са међународним споразумима.

18. Односи РФ-а са субјектима Руске Федерације. – У односима Руске Федерације са субјектима РФ-а користи се државни језик Руске Федерације (чл. 27 Закона).

19. Одговорност за кршење законодавства Руске Федерације о језицима. – У последњем члану (чл. 28) у Закону регулисано је питање одговорности за кршење законодавства РФ-а о језицима и ту нема описа конкретних кажњивих дела, нити се помињу запрећене казне. Реч је, у неку руку, о упућујућој одредби која само каже да поступци правних и физичких лица којима се крши законодавство РФ-а о језицима народа РФ-а, повлаче одговорност и против њих се може изјавити жалба, на начин утврђен законодавством РФ-а и субјеката Руске Федерације.

3) Федерални закон о државном језику Руске Федерације (2005)

У питању је кратак, али важан пропис од само седам чланова, с тим да су у последњем члану дате прелазне и завршне одредбе. И тај пропис је досад неколико пута мењан и допуњаван.[19]

19 Федеральный закон о государственном языке Российкой Федерации, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53749/.*

• **Руски као државни језик Руске Федерације.** – Закон пре свега (чл. 1/1) понавља решења Устава о томе да је руски језик државни језик Руске Федерације на читавој њеној територији. У члану 1/2. прецизирано је да статус руског као државног језика РФ-а подразумева обавезу његовог коришћења у областима утврђеним тим законом, другим федералним законима и прописима, пружање том језику заштите и подршке, као и обезбеђење права грађана РФ-а да се служе тим језиком као државним језиком Руске Федерације.

Начин усвајања правила савременог руског књижевног језика када се он користи у функцији државног језика РФ-а и правила руске ортографије и пунктације прецизира Влада Руске Федерације.

Закон констатује да државни језик РФ-а доприноси међусобном разумевању и јачању међунационалних веза између народа РФ-а у јединственој многонационалној држави, те да заштита и подршка руског језика као државног језика РФ-а доприноси развоју и међусобном обогаћивању духовне културе народа Руске Федерације.

Занимљиво је решење из члана 1/6. којим се код коришћења руског као државног језика РФ-а забрањује употреба речи и израза који не одговарају нормама савременог руског књижевног језика (укључујући псовке) осим страних речи за које не постоје одговарајући изрази који су у општој употреби у руском језику.

Према члану 1/7. обавеза коришћења државног језика РФ-а не сме се тумачити као одрицање или умањење права коришћења државних језика република које улазе у састав РФ-а и језика народа Руске Федерације.

• **Законодавство РФ-а о државном језику Руске Федерације.** – У члану 2. прецизирано је да законодавство РФ-а о државном језику РФ-а почива на Уставу Руске Федерације, општеприхваћеним начелима и нормама међународног права и међународним уговорима РФ-а и састоји се од овог закона, других федералних закона, Закона о језицима народа РФ-а (1991) и других прописа Руске Федерације који регулишу питање језика.

• **Области у којима се користи државни језик Руске Федрације.** – Чланом 3. прецизира се да се државни језик Руске Федерације обавезно користи:

– у раду, укључујући и вођење документације, федералних органа државне власти, субјеката РФ-а, других државних органа, органа локалне самоуправе и организација било ког облика својине,
– код именовања федералних органа државне власти, органа државне власти субјеката РФ-а, других државних органа, органа локалне самоуправе и организација било ког облика својине,
– у припреми и одржавању избора и референдума,
– у поступку пред уставним, грађанским и кривичним судом; у управном спору; у поступку пред арбитражним судовима; у вођењу документације федералних судова; поступку и вођењу документације мировних судова и других судова субјеката Руске Федерације,

- код званичног објављивања међународних уговора Руске Федерације, као и закона и других прописа,
- у односима федералних органа државне власти, органа државне власти субјеката РФ-а, других државних органа, органа локалне самоуправе и организација свих облика својина са грађанима Руске Федерације, страним држављанима, лицима без држављанства и друштвеним удружењима,
- код исписивања назива географских објеката и знакова на путу,
- код састављања докумената и личних исправа грађана РФ-а, осим случајева предвиђених законодавством РФ-а; израде образаца сведочанстава о државној регистрацији аката грађанског стања, издавања докумената о образовању и (или) о квалификацији у складу са обрасцем утврђеним Федералним законом о образовању (2012) као и других докумената који се у складу са законодавством РФ-а издају на државном језику РФ-а; за означавање адреса пошиљалаца и прималаца телеграма и поштанских пошиљки које се шаљу у оквирима РФ-а и поштанских упутница,
- у обрађању средстава масовне комуникације,
- код пројекција филмова у биоскопима,
- код јавног извођења дела књижевности, уметности и народног стваралаштва у оквиру позоришних, културно-образовних и забавних представа,
- у рекламама,
- у другим областима утврђеним федералним законима.

Приликом употребе језика у средствима масовне комуникације; код биоскопских пројекција; код јавног извођења књижевних и других дела у виду позоришних и других поменутих представа; у рекламама и у другим случајевима предвиђеним федералним законима, уз државни језик Руске Федерације могу бити коришћени државни језици народа РФ-а и други језици народа РФ-а, а у случајевима предвиђеним законодавством РФ-а и страни језици.

У наведеним случајевима, ако се уз државни језик РФ-а користи неки други језик, текстови на оба језика морају бити идентични по садржини и техничкој опреми, саопштени на разумљив начин. Звучна информација на руском и другом језику такође мора бити идентична садржински, звучно и у погледу начина емитовања. Дата решења се не односе на називе фирми, робне знаке, знаке пружања услуга, као ни на ТВ и радио програме и аудио-визуелне материјале и штампана издања која су предвиђена за учење државних језика република у саставу РФ-а, других језика народа РФ-а или страних језика.

• **Заштита и подршка државног језика Руске Федерације.** – Одредбама из члана 4. предвиђен је низ корака ради заштите и пружања подршке државном језику Руске Федерације. У ту сврху прецизирано је да су фе-

дерални органи државне власти дужни да: обезбеђују функционисање државног језика РФ-а на целој територији Федерације; припремају и усвајају федералне законе и друге прописе РФ-а, припремају и остварују федералне програме за заштиту и пружање подршке државном језику РФ-а, предузимају мере за обезбеђење права грађана РФ-а да користе државни језик РФ-а, предузимају мере за унапређење система образовања и система школовања наставника руског као страног језика, као и да обезбеђују обуку научно-педагошких кадрова за образовне организације ван граница РФ-а у којима се настава одвија на руском језику, сарађују у домену учења руског језика изван граница РФ-а, пружају државну помоћ издањима речника и граматика руског језика; врше надзор над поштовањем законодавства РФ-а о државном језику РФ-а, предузимају мере за заштиту и пружање подршке државном, језику Руске Федерације.

• **Остваривање права грађана РФ-а да користе државни језик Руске Федерације**. – У члану 5. прецизирано је да обезбеђење овог права подразумева: стицање образовања на руском језику у државним и муниципалним образовним установама; добијање информације на руском језику од федералних органа државне власти, органа државне власти субјеката РФ-а, других државних органа, органа локалне самоуправе и организација било ког облика својине; добијање информација на руском језику посредством сверуских, регионалних и муниципалних средстава масовног информисања, с тим да се то не односи на средства масовног информисања која су основана специјално за емитовање програма или штампање ствари на државним језицима република, другим језицима народа РФ-а или страним језицима.

У случајевима предвиђеним федералним законима, лицима која не владају државним језиком Руске Федерације, код остваривања и заштите њихових права и законитих интереса на територији РФ-а, обезбеђује се право коришћења преводиоца.

• **Одговорност за повреду законодавства РФ-а о државном језику Руске Федерације**. – У вези са тим, Закон садржи само две релативно кратке одредбе. Прво је чланом 6/1. прецизирано да доношење федералних закона и других прописа РФ-а и закона и других прописа субјеката РФ-а усмерених на ограничење коришћења руског језика као државног језика РФ-а, као и друга дела и прекршаји којима се омета право грађана да користе државни језик РФ-а повлаче одговорност предвиђену законодавством Руске Федерације. Друга одредба само каже да повреда тог федералног закона повлачи одговорност утврђену законодавством Руске Федерације.

4) Други федерални закони

Многа питања која се тичу службене употребе језика, као и у свим осталим савременим државама, уређена су бројним законима који се службене употребе језика дотичу само делимично, у склопу уређивања извесних конкретних питања у оквиру материје којом се баве.

На овом месту ће бити дато само неколико примера. При томе, требало би водити рачуна да је већина тих прописа од момента доношења до данас претрпела измене и допуне, те да се у виду имају важећи (пречишћени) текстови.

Потребно је одмах приметити да се одредбе о језику налазе у разним законима и другим прописима, али да ту није реч о службеној употреби језика, већ о неким другим питањима,[20] као што су: државна заштита националних језика, обезбеђење, очување и развој тих језика, право на образовање на матерњем језику и друго; језик на коме се одвија образовање; посебна права (на коришћење свог или језика по свом избору, на услуге преводиоца и слично) учесника у кривичном, грађанском и другом поступку, права лица која су на издржавању кривичних санкција и слично.[21]

Бројне су ипак и одредбе које се непосредно тичу службене употребе језика, али овде ће бити дато само неколико примера.

Према члану 18/1. Законика о кривичном поступку (2001) кривични поступак води се на руском језику, као и на државним језицима република у саставу Руске Федерације. У Врховном суду Руске Федерације и војним судовима поступак се води на руском језику (дакле, искључиво на њему).

Слична су решења дата у члану 9/1 Законика о грађанском поступку РФ-а (2002), чиме је утврђено да се грађански поступак води на руском, као државном језику Руске Федерације, или на државном језику републике која је у саставу Федерације, а на чијој територији је поступајући суд. У војним судовима грађански поступак води се на руском.

О службеној употреби језика може се говорити и у вези са одредбом из члана 12/5. Законика РФ-а о извршењу кривичних санкција (1997) која прецизира да се осуђени, који су држављани Руске Федерације обраћају односним органима и воде преписку са њима на државном језику РФ-а или, по свом избору, на државном језику субјекта РФ-а у месту извршења санкције.

Према члану 39. Федералног закона о поштанском саобраћају (1999)[22] на читавој територији РФ-а у организацијама поштанског саобраћаја службено се користи државни језик Руске Федерације. Адресе пошиљаоца и примаоца поштанских пошиљки у оквиру РФ-а пишу се на руском језику. Адресе пошиљаоца и примаоца пошиљки у оквирима територије

---

20 О појму, разним схватањима и облицима службене употребе језика, Б. Кривокапић, 2004, 51–80.

21 Видети: чл. 8–12. Закона о национално-културној аутономији (1999), чл. 14. Федералног закона о образовању у РФ-а (2012), чл. 18/2–3. Законика о кривичном поступку (2001), чл. 9/2. Законика о грађанском поступку (2002), чл. 12/5. Законика о извршењу кривичних санкција (1997) и друге. За важеће текстове тих прописа видети: Федеральный закон о национально-культурной автономии, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10722/;* Федеральный закон об образовании в Российской Федерации, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/;* Уголовно-процессуальный кодекс РФ, *http://upkod.ru/*; Гражданский процессуальный кодекс РФ, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/;* Уголовно-исполнительный кодекс РФ, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12940/.*

22 Федеральный закон о почтовой связи, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6719/.*

републике из састава РФ-а могу бити писане и на државном језику односне републике, уз услов да су те адресе истовремено исписане и на руском. У погледу језика на којем се примају и обрађују међународне поштанске пошиљке важе решења међународних уговора Руске Федерације.

Истовремено, док одређени закони дозвољавају службену употребу не само руског, већ и државних језика република, чак и неких других језика, у појединим областима живота, тамо где је то неопходно, у службеној употреби је искључиво руски као државни језик Руске Федерације.[23] Најбољи пример представља Федерални закон о одбрани (1996)[24] којим се у члану 13/3. прецизира да се руковођење, управљање (командовање) и обука у оружаним снагама РФ-а врше на руском као државном језику Руске Федерације.

5) Прописи република

Премда је у уводу речено да ће у овом раду пажња бити ограничена само на федерално законодавство, ипак се чини корисним да се укаже и на неке најосновније моменте који су у вези са прописима република у саставу Руске Федерације.

Упркос томе што немају такву обавезу, скоро све републике искористиле су право из члана 68/2. Устава Руске Федерације и у своје уставе уградиле одредбе којима су утврђени државни језици односне републике.[25] У пракси, то је увек руски,[26] а уз њега обично и језик народа који је дао име републици (чак и ако он по броју представља мање од половине становништва републике) а има и случајева да се државним језицима у републици проглашава и још неколико језика.

Требало би указати на два важна момента. Пре свега, остављајући по страни, разуме се, државни језик РФ-а, Устав РФ-а дозвољава успостављање државних језика само републикама, а не и другим субјектима Руске Федерације. И друго, државни језици република службено се користе (уз руски као државни језик РФ-а, а не уместо њега) у органима државне власти, органима локалне самоуправе и државним установама.

---

23 Службена употреба језика у Руској Федерацији није регулисана само федералним законима, већ и другим федералним прописима. На пример, Уредба о личној карти (1997) у чл. 2/1. прописује да су обрасци личне карте исти за читаву територију Руске Федерације и да су на руском језику. У наредном ставу је, међутим, прецизирано да у републикама могу бити додати умеци са државним грбом републике, у којима се на државном језику, односно језицима републике уносе подаци о личности грађанина. Форму уметака одређују органи извршне власти републике и Министарство унутрашњих послова РФ-а уз сагласност Хералдичког савета председника Руске Федерације. Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15101/ce3e4bbd0ead971d3c97b89832d2cba2e77b9d6c/*.

24 Федеральный закон об обороне, *http://docs.cntd.ru/document/9020348*.

25 Учиниле су то све републике, осим Карелије, о чему је већ било речи.

26 Реално гледајући, нема потребе за проглашавањем руског језика државним језиком републике, пошто ионако јесте државни језик Руске Федерације и има такав статус на читавој територији земље.

Поред осталог, на државном језику републике може се водити судски поступак и документација мировних судија, документација органа за спровођење закона Руске Федерације, на њему се могу издавати исправе, документи, аката грађанског стања, радне књижице, документи о образовању и други документи.

Република која уводи сопствени државни језик преузима самим тим и обавезу финансирања односних службених мера и поступака на том језику – на пример, поступака пред државним органима, публиковања прописа, коришћења тог језика у поступку избора и референдума, истицања натписа седишта државних органа и на том језику и тако даље.

У случају двојезичних текстова у службеној употреби, с обзиром на то да и текст на неруском државном језику републике има официјелни карактер, неопходно је да се обезбеди његова идентичност са текстом на руском.

Многе републике донеле су и своје посебне законе о језику.[27]

Једно од занимљивих питања јесте и то да ли знање државног језика републике (који није руски) може да се тражи као услов за избор на одређене функције. У пракси је наиме један број република (нпр. Адигеја, Башкоростан, Бурјатија и друге) увео такав захтев као услов за избор председника републике. С тим у вези, Уставни суд Руске Федерације је Одлуком од 27. априла 1998. закључио да се за остваривање пасивног бирачког права (укључујући право да се буде биран за председника републике) не може условљавати знањем државног језика републике.[28]

3. ЗАКЉУЧАК

Регулисање службене употребе језика увек је скопчано са потребом да се помире два у неку руку супротстављена захтева: настојање да се постигне што већа ефикасност и економичност у раду државног апарата (што је, разуме се, најлакше ако се наметне потпуна или макар што већа доминација једног, државног језика) и, с друге стране, потреба да се уваже законита права грађана да слободно користе свој матерњи језик (нпр. томе би требало додати и интересе читавих народа и етничких група, права странаца и слично).

Свака савремена држава настоји да нађе најбољи баланс између те две крајности, да својим законодавством предвиди решења која ће, тамо где је то заиста неопходно, обезбедити коришћење једног или више државних језика, и, истовремено, омогућити у мери у којој је то потребно и изводљиво, одређене облике службене употребе других језика.

---

27 На пример, Калмикија је још 1991. донела Закон о језицима, да би, након што је својим уставом 1994. прогласила калмички и руски државним језицима Републике, 1999. усвојила Закон о језицима етничких група Калмичке Републике.

28 Постановление Конституционного суда РФ от 27 апреля 1998 г., № 12-П „По делу о проверке конституционности отдельных положений части первой статьи 92 Конституции Республики Башкортостан“, *http://ksportal.garant.ru:8081/SESSION/PILOT/main.htm*.

У Руској Федерацији, чија је стварност, због величине територије, огромног броја разних народа и етничких група, историјских и других разлога, посебно сложена, тај проблем јесте израженији него у већини других земаља.

Решен је тако што је руски језик проглашен државним језиком Руске Федерације. Истовремено, прецизиране су области у којима су у службеној употреби уз руски истовремено државни језици република, као и области у којима се могу користити државни језици република и други језици народа Руске Федерације. Основни принципи којима се то регулише утврђени су Уставом РФ-а и савезним законодавством и о њима је било речи у овом раду. Ближа решења, како општа, тако и у вези са конкретним питањима предвиђена су законодавствима субјеката Руске Федерације.

За крај, може се закључити да су Уставом Руске Федерације утврђени следећи основни принципи, на којима, следствено, почива читаво руско законодавство у тој области:

– државни језик Руске Федерације на целој њеној територији јесте руски језик,
– свака република може (не мора) утврдити своје државне језике, који такође могу бити у службеној употреби, у границама односне републике. У пракси, већина република има два државна језика – руски, а уз њега још и језик титуларног народа републике (онога по коме се та република зове), али то није обавезно. Уосталом, нема никаквог ограничења у вези са бројем државних језика републике, што значи да у том погледу републике имају пуну слободу (неке су, уз руски, прогласиле два, три па и више језика).[29] Дата слобода је ипак донекле релативна, јер увођење новог државног језика републике подразумева и обавезу финансирања његове службене употребе,
– сопствене државне језике могу прогласити само републике, а не и други субјекти Руске Федерације,
– у остављеним оквирима и под утврђеним условима, предвиђена је и службена употреба других језика (оних који нису државни језик Руске Федерације или државни језици република чланица) укључујући и језике етничких мањина.

*

29 Тако су према чл. 11. Устава Републике Дагестан државни језици руски и језици народа Дагестана. У пракси то су: аварски, агулски, азербејџански, даргински, кумикски, лакски, лезгински, ногајски, рутулски, табасарански, татски, цахурски и чеченски. Пречишћени текст: Конституция Республики Дагестан (2003), *http://constitution.garant.ru/region/cons_dagest/*.

Д-р Борис Кривокапич
главный научный сотрудник, профессор, Бизнес и юридический факультет Университета Унион имени Никола Тесла, Белград,
профессор, Юридический факультет, Самарский национальный исследовательский университет имени С. П. Королева, Самара, Россия

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ ОБ ОФИЦИАЛЬНОМ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЯЗЫКА

Краткое содержание

Первая часть содержит введение и основные исторические, статистические и другие сведения, необходимые для понимания проблемы официального использования языков в России – родине многих народов и этнических групп, говорящих на около 200 различных языках и диалектах.

Во второй части речь идет об источниках права в этой области общественных отношений. Исходя из того, что правовой порядок РФ чрезвычайно сложный (конституционное разделение государства включает в себя целых 85 субъектов Федерации, каждый из которых имеет свое собственное законодательство, кроме чего надо иметь в виду и акты местных органов власти и международно-правовые обязательства), автор сосредотачивается только на федеральное законодательство, так как оно имеет первостепенное значение. Мало того, что регулирует отношения на федеральном уровне, оно заложило основные принципы и решения, которые являются отправной точкой для республиканских и всех нормативных актов более низкого уровня. Таким образом, автор анализирует решения Конституции РФ и ряда особо важных законов: Закона о языках РФ (1991 г.), Федерального закона о государственном языке РФ (2005 г.) и других соответствующих федеральных законов. Все они в работе использованы в действующей редакции.

Хотя работа по сути дела не касается нормативных актов других субъектов РФ, третья часть дает краткий обзор самых интересных вопросов, связанных с ролью конституций и соответствующих законов республик Российской Федерации.

В своем заключительном слове, автор отмечает, что регулирование официального использования языка всегда сопряжено с необходимостью примирить два противоположных требования. Речь идет о попытке добиться как можно большей эффективности и экономики в работе государственного аппарата (что всегда проще при наличии господства одного, государственного языка) и, с другой стороны, необходимости учитывать законные права граждан свободно пользоваться своим родным языком, что подразумевает и определенные формы официального использования языка, который не имеет статус государственного. В РФ, чья реальность является особенно сложной, эта проблема еще более выражена, чем в большинстве других стран.

Коротко говоря, основные принципы, установленные Конституцией РФ и на которых покоится все законодательство РФ в этой области: 1) государственный язык РФ на всей территории страны – русский язык; 2) каждая республика может создать свой национальный язык, который также может быть в официальном использовании, в пределах соответствующей республики; 3) свой собственный национальный язык могут провозгласить только республики, а не и другие субъекты РФ; 4) в установленных рамках предусмотрено официальное использование и других языков, включая языки этнических меньшинств.

Ключевые слова: официальные языки, государственный язык, язык, права человека, Россия.

Boris Krivokapić, Ph.D.
Research Felow, Full Professor, Business and the Law Faculty of the University „Union – „Nikola Tesla", Belgrade
Professor, Law School of Samara National Research University „S. P. Korolev", Samara, Russia

FEDERAL LEGISLATION OF RUSSIA ON THE OFFICIAL USE OF LANGUAGE

Summary

The first part contains introductory remarks and basic historical, statistical and other information necessary for an understanding of the problem of the official use of languages in Russia – the homeland of many nations and ethnic groups who speak 200 different languages and dialects.

The second part deals with the sources of law in this matter. Starting from the fact that the legal order of the RF is extremely complex (constitutional division of the state includes as many as 85 subjects of the Federation, each of which has its own legislation, to which one should add acts of local authorities and international legal obligations), the author focuses only on federal legislation, because of its importance. Not only does it regulate relations at the federal level, but it has laid down basic principles and solutions that are the starting point and guidelines for the republic and all other regulations of lower rank. Therefore, the author analyzes the solutions of the Constitution of RF and a number of particularly important laws, such as: the Law on Languages of the RF (1991), the Federal Law on the State Language of the RF (2005) and other relevant federal laws.

Although the work does not deal with the regulations of other RF subjects, in the third part it gives a brief overview on the constitutions and relevant laws of the republics.

In his concluding remarks, the author observes that the regulation of official use of language is always fraught with the need to reconcile two opposing demands: an attempt to achieve a greater efficiency and cost-effectiveness in the work of the state apparatus (which is easiest if the domination of a single, national language is imposed) and on the other hand, the need to take into account the legitimate rights of citizens to freely use their mother tongue, implying certain forms of official use of the language which is not the state language. In the Russian Federation, whose reality is particularly complex, the problem is more pronounced than in most other countries.

In short, the basic principles established by the Constitution of the RF and on which rests the whole Russian legislation in this area are: 1) RF state language throughout the territory is the Russian language; 2) each republic may establish its national language, which can also be in official use, within the frameworks of the respective republic (in practice most of the republics have two state languages: Russian, and with it also the language of titular nation of the Republic); 3) let aside state language of the RF, only republics (not other subjects of the RF) may declare their state language(s); 4) within the established framework, the official use of other languages (those which are not RF state language or state languages of the member republics) is provided for. This includes languages of ethnic minorities.

Keywords: official languages, state language, language, human rights, Russia.

*Др Владимир Ђурић**

НЕТЕРИТОРИЈАЛНА КУЛТУРНА АУТОНОМИЈА У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ

Апстракт

У овом чланку аутор истражује институционалне аспекте нетериторијалне културне аутономије у Руској Федерацији. Даје преглед решења садржаних у савезном Закону о националној културној аутономији, посебно у смислу регулације, дефиниције, принципа, структуре, овлашћења и финансирања културне аутономије. Аутор закључује да национална културна аутономија, упркос недостатку закона и симболичном карактеру, има важну улогу у пракси и отварању дебате о националном питању у Руској Федерацији.

Кључне речи: Руска Федерација, националне мањине, национална културна аутономија.

1. УВОД

У многим упоредним уставним системима правно су уређене и егзистирају различите форме нетериторијалног организовања и представљања етнокултурних колективитета. Наведени облици организовања и представљања етнокултурних колективитета често имају елементе различитих теоријских конструкција аутономије. Један вид нетериторијалне аутономије предвиђа и законодавство Руске Федерације. Предмет овог рада јесте анализа форми и садржине нормативног уређења нетериторијалне културне аутономије у Руској Федерацији. Анализу би ваљало започети сагледавањем појма нетериторијалне културне аутономије.

2. ПОЈАМ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ КУЛТУРНЕ АУТОНОМИЈЕ

Начелно, појам аутономија изводи се из грчких речи *аутос*, са значењем сам, сопствен, и *номос*, са значењем закон, норма. Отуда би следило да се појам аутономија може превести као сопствено законодавство, односно сопствено прописивање норми, саморегулисање.

Ближе одређење аутономије у теорији права упућује на то да аутономија представља облик организовања у коме одређене *територије или социјалне групе* (подв. В. Ђ.), због своје особитости, имају посебан статус и

* Научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

аутономна права. Скуп тих аутономних права, средстава за њихово остваривање и посебна организација, сачињавају аутономни статус тих територија и социјалних група у оквиру једне државе која својом вољом гарантује такав статус.[1] Већина аутора отуда, како се то у теорији исправно уочава, прави разлику између персоналних, административних, функционалних, културних и територијалних форми аутономије.[2] Значење тих појмова, међутим, није идентично, нити једнообразно.

У уставном и управном праву много је чешћа и донекле јаснија употреба појма територијална аутономија, односно политичко-територијална аутономија. Под тим појмом се у домаћој теорији уставног права подразумева право територијалних јединица да у оквиру уставног и законског поретка државе, посредством својих органа, доносе сопствене законе, односно облик унутрашњег уређења једне државе, или федералне јединице у федеративној држави, који се карактерише релативно високим степеном самосталности одређене територије и становништва те територије, која се испољава у сфери законодавства и извршења, али не и судства.[3] Са друге стране, у политиколошкој литератури, нарочито страној, даје се нешто шире одређење политичке аутономије територијалних јединица. На пример, наводи се да је територијална политичка аутономија аранжман којим се има за циљ да се групи која се разликује од већине становништва у држави, али која чини већину у одређеном региону, доделе средства помоћу којих може да изрази свој различити идентитет.[4]

Пође ли се од изложеног и, бар у правној науци, релативно јасно опредељеног појма територијалне аутономије, утолико би се, на основу приступа *per negationem,* у основи могло закључити да се „нетериторијална аутономија", као посебан вид аутономије, своди на све облике који нису територијално засновани, односно који немају територијалну основу и не односе се на одређене територије.[5] Важно је, међутим, указати на то да се територијални и нетериторијални аутономни аранжмани међусобно не искључују и да могу да буду паралелно примењени у одређеној територијалној јединици или читавој држави.

У најширем смислу, нетериторијална аутономија јесте генерички појам који се односи на различите праксе и теорије оснаживања и самоодређења

---

1 Драган Митровић, „Аутономија као појам и облик, о смислу, врстама и домашајима аутономије", *Анали Правног факултета у Београду*, вол. 51, 3–4/2003, 417.

2 Maria Ackrén, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World*, Akademi University Press, Åbo, 2009, 16.

3 Павле Николић, *Уставно право*, Београд 1994, 426.

4 Ruth Lapidoth, *Autonomy. Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, 1996, ch. 3

5 У теорији се, примера ради, наводи да нетериторијална јурисдикција постоји када се самостална јавна власт врши у погледу одређених индивидуа широм државе, без обзира на чињеницу што су они настањени на територији на којој су друга лица подређена сличној власти са територијалном надлежношћу – видети André Légaré, Markku Suksi, „Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2–3/2008, 144.

мањинских заједница које не обухватају ексклузивну контролу над одређеном територијом, већ изискују представљање културног сегмента популације која настањује ту територију.[6] Будући да се може поимати као генерички појам који се односи на различите праксе и теорије, нетериторијална аутономија може да обухвати и/или буде у блиској вези са другим појмовима из широког појмовног спектра који се односи на аутономију.

Реч је првенствено о појмовима *персонална* и *културна аутономија*. У теорији је истакнуто да су то међусобно веома повезани појмови који упућују на мањинска права, или права домородачких народа.[7] Настанак појмова културна и персонална аутономија везују се за радове аустро-марксиста који су под тим појмовима подразумевали сложени институционални аранжман у којем би етничке групе („нације“) биле организоване као корпоративни самоуправни ентитети, засновани на индивидуалном чланству, пре него на територијалном принципу или пребивалишту.[8] У домаћој теорији, персоналном аутономијом означава се аутономија заједница које нису територијално, већ су персонално засноване, то јест аутономија одређених националних, верских, професионалних, сталешких и сличних социјалних група, док се под културном аутономијом подразумева право нација или етничких група, као таквих, независно од територије на којој су настањене, на развијање своје културе преко самостално образованих културних институција и на слободу употребе свог језика.[9]

Недавно је, међутим, у теорији започело раздвајање појмова персонална и културна аутономија. Под персоналном аутономијом подразумева се индивидуална слобода у остваривању и бављењу интересима који се односе на лични идентитет,[10] или се, у сличном контексту, истиче да персонална аутономија првенствено подразумева коришћење права удруживања у хоризонталној димензији, између лица која припадају мањинској групи, за извршавање различитих културних и других активности које мањина сматра важним.[11] Нешто другачији приступ, следећи аустро-марксисте, под појмом персонална аутономија означава правну везу индивидуе са одређеним аутономним институцијама која је заснована на индивидуалним карактеристикама различитим од пребивалишта.[12]

---

6 Ephraim Nimni, „The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy“, in: E. Nimni, Alexander Osipov, David. J. Smith (eds.), *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice*, Peter Lang, Oxford and Bern 2013, 1.

7 M. Ackrén, *н. м.*

8 Karl Renner, „State and Nation“, in E. Nimni (ed.), *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Routledge, London, New York 2005, 15–47.

9 Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1995, 538.

10 George Shopflin, *Nations, Identity, Power*, London 2000, 283–284.

11 M. Suksi, „Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basic of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases“, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2008, 196, 197.

12 E. Nimni, „Introduction: National Cultural Autonomy Revisited“, in: E. Nimni (ed.), *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, 2000, 8.

Културна аутономија је по својој природи заснована на заједници, односно колективитету и од персоналне аутономије се разликује по намени и циљу због кога шири права одређене културне, религиозне или лингвистичке групе. Поменутој форми нетериторијалне аутономије својствена су регулаторна овлашћења,[13] тако да се под њом подразумева право саморегулисања културно одређене групе у погледу питања која утичу на одржавање и репродуктовање њихове културе.[14] У режиму културне аутономије држава оптира да мањинској групи не намеће своју власт у одређеном сету питања.[15] Таква аутономија јесте нетериторијална у смислу вршења својих овлашћења у погледу одређених питања на читавој територији државе.[16] Културна аутономија подразумева, по појединим ауторима, да културна, односно етничка група која је њен носилац, мора бити организована као вертикално интегрисана корпорација, заснована на индивидуалном чланству са изабраним руководећим телом које је носилац одређених јавних функција и овлашћења, односно имплицира етнокултурно засноване самоуправне институције које нису део територијално одређене јавне власти и које редовно поседују одређене материјалне или ауторитативне јавне ресурсе.[17] Довођење нетериторијалне аутономије у везу са одређеним институцијама, како сматрају поједини аутори, од круцијалне је важности за дефинисање појма нетериторијалне аутономије. У том смислу, закључује се да без институција нетериторијална аутономија и није аутономија, односно да без саморегулирајућих (односно самоуправних) институција културна аутономија не постоји.[18] У теорији је истакнуто да употреба чисто приватноправних форми за имплементацију циља оличеног у делегацији јавних овлашћења, власти и задатака на ентитет који се представља као аутономни аранжман за мањину вероватно није могућа.[19]

У циљу свеобухватног сагледавања правног положаја и карактера институција нетериторијалне културне аутономије у Руској Федерацији потребно је најпре утврдити на који су уставноправни начин у тој држави одређени легитимацијски темељи државе, носилац суверености и мањинска заштита.

---

13 Michael Tkacik, „Characteristics of Forms of Autonomy", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 3/2008, 371.

14 M. Suksi, 196.

15 M. Tkacik, 375.

16 *Исто.*

17 A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy and International Law", *International Community Law Review*, Vol. 13, 4/2011, 396.

18 T. H. Malloy, „Introduction" in: T. H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, Oxford 2015, 5, 7.

19 M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of (Non)-Territoriality", in: T. Malloy, F. Palermo (eds.), *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford University Press, Oxford 2015, 86.

3. ЛЕГИТИМАЦИЈСКИ ТЕМЕЉИ ДРЖАВЕ, НОСИЛАЦ СУВЕРЕНОСТИ И ОБИМ И СВРХА МАЊИНСКЕ ЗАШТИТЕ

Уставом Руске Федерације у члану 3. ст. 1. изричито је предвиђено да је носилац суверености и једини извор власти у Руској Федерацији њен мултинационални народ (*многонациональный народ*). Формулација о мултинационалном народу садржана је и у самој Преамбули према којој је мултинационални народ Руске Федерације усвојио њен Устав. Занимљиво је уочити да Устав Руске Федерације не предвиђа изричито нити једно од мањинских права. Напротив, ни у једној одредби другог дела Устава чији је наслов „Права човека и грађанина" није садржано било које од мањинских права. Једини, и то делимични, изузетак чине одредбе 26. члана Према ставу 1. тог члана, свако има право да одреди и искаже своју националност и нико не може бити присиљен на то: према ставу 2. тог члана Устава Руске Федерације, свако има право да користи свој матерњи језик, да слободно изабере језик комуникације, одгајања, образовања и креативног стваралаштва. Са друге стране, међу одредбама трећег дела Устава који је посвећен федералној структури Русије садржана је и одредба члана 69. према којој Руска Федерација гарантује права домородачких (аутохтоних) мањинских (малобројних) народа *(коренных малочисленных народов)* у складу са универзално признатим принципима и нормама међународног права и међународним уговорима и споразумима Руске Федерације. У том делу Устава је и члан 71. којим је, између осталог, прописано да у надлежност Руске Федерације спадају и регулисање и заштита права националних мањина *(национальных меньшинств)*, као и члан 72. којим је предвиђено да у заједничку надлежност федерације и њених субјеката спада и материја заштите права националних мањина. Подвуцимо дакле да и поред тога што садржи одређење према коме је доносилац Устава и носилац суверености у Руској Федерацији њен мултинационални народ, Устав Руске Федерације познаје категорију мањинских народа и националних мањина, а посредством формулација садржаних у изложеним члановима користи концепт групних права у смислу тога да се етничке групе, као такве, могу сматрати правним субјектима.[20]

Признавање колективних права етничких група, са једне стране, отвара питање заступања, односно одређивања тела које ће вршити колективна права у име групе,[21] док, са друге стране, отвара дилему на који начин одредити националне групе, односно мањине која та права уживају.

У Руској Федерацији, иако га Устав и поједини федерални закони користе, појам националне мањине није одређен. Упркос већем броју покушаја, укључујући и покушај да одређење националне мањине буде садржа-

20 Vladimir Malakhov, Alexandar Osipov, „The Category of Minorities in the Russian Federation: A Reflection on Uses and Misuses", in: S. Spiliopoulou Åkermart et al. (eds.), *Minorities Around the Baltic Sea*, Marienhamn, 2006, 511.

21 Janos Kis, „Beyond the Nation State", *Social Research,* Vol. 63, 1/1996, note 6.

но у Закону о националној културној аутономији који је потекао од Владе Руске Федерације,[22] тај појам остао је правно неодређен, што је, штавише, праћено и изостанком закона који би у целини био посвећен заштити националних мањина и остваривању њихових права. Имајући у виду изложену расподелу надлежности између Федерације и њених субјеката у погледу регулисања и заштите права националних мањина, не чуди што је етнички спецификован сегмент законодавства Руске Федерације мозаичан и комплексан, како у својој структури, тако и у садржини.[23] Мозаичности и комплексности свакако доприноси и околност да у Руској Федерацији постоје такозване титуларне нације, односно народи и етничке групе које имају „своје" етничке републике и регионе који представљају субјекте Руске Федерације, иако разуме се, у њима нису одређени као суверени народи, као и чињеница да је, за разлику од појма националне мањине, у законодавству јасно одређен појам аутохтоних мањинских (малобројних) народа. Према члану 1. Закона о гарантовању права аутохтоних мањинских (малобројних) народа, мањинским народима се могу сматрати народи који живе на територији која је традиционално насељена њиховим прецима, уз очување традиционалног начина живота, средстава за живот и заната, који у Руској Федерацији имају најмање 50.000 припадника и који се самоидентификују као посебне етничке заједнице. Чланом 10. истог закона изричито је признато да и такве етничке заједнице могу да успоставе културну аутономију.

4. ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ И ОДРЕЂЕЊЕ НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ КУЛТУРНЕ АУТОНОМИЈЕ

Устав Руске Федерације не садржи одредбе о нетериторијалној (културној) аутономији. Почевши од 1992. године, појам културна аутономија уведен је у неке федералне и регионалне законе и сматран је најпре за општи принцип према коме народ, схваћен у етничком смислу, може, у различитим организационим формама и без државног мешања, да спроводи активности у вези са одржавањем и изражавањем свог етничког идентитета, али и као посебна форма етнички засноване организације која идеално обухвата и представља све припаднике одређене етничке групе.[24]

Напред је истакнуто да је етнокултурна нетериторијална аутономија у Руској Федерацији уређена законом који је 1996. усвојен на федералном нивоу, али је самим федералним законом у члану 3. прописано да се правно регулисање национално-културне аутономије врши у складу са Уставом Руске Федерације, тим савезним законом, савезним Законом о јавним удружењима (друштвима) од 19. маја 1995. године (№ 82-ФЗ), другим савезним

22 Преглед тих покушаја у: V. Malakhov, A. Osipov, 514–517.

23 Исто, 511.

24 A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia", in: E. Nimni, A. Osipov, D. J. Smith (eds), 2013, 134, 135.

законима и нормативним актима Руске Федерације, законима и другим прописима и правним актима субјеката Руске Федерације, као и у складу са општепризнатим принципима и нормама међународног права и међународним уговорима Руске Федерације. Према подацима из скорашњих релевантних коментара, одредбе о националној културној аутономији садржане су у многим савезним законима којима се уређују различита питања друштвеног живота, као и у једанаест регионалних закона.[25]

Законом о националној културној аутономији (бр. 74-ФЗ) дефинисан је појам културна аутономија. Према члану 1. истог закона културна аутономија представља облик национално-културног самоодређења посредством јавне организације грађана Руске Федерације који припадају одређеним етничким заједницама, који сматрају да су у статусу националне мањине на одговарајућој територији, на основу добровољног самоорганизовања са циљем самосталног решавања питања у вези са очувањем сопственог идентитета, развијањем језика, образовања и националне културе, јачања јединства руске нације, усклађивања међуетничких односа, промовисања међурелигијског дијалога, као и спровођења активности усмерених на друштвене и културне адаптације и интеграције миграната. Укратко, према закону, културна аутономија јесте нетериторијална форма самоодређења о културним питањима за етничке групе.[26] Истакнуто је већ да је национално-културна аутономија у Руској Федерацији одређена као јавна организација, заправо јавно удружење, премда се у много чему разликује од обичних (јавних) удружења (о чему ће још бити речи). Најпре, национално-културну аутономију могу да створе само етничке заједнице које имају статус националне мањине на одређеној територији. Такво решење унесено је у Закон о националној културној аутономији 2003, али закон не само да не одређује појам мањине, већ не дефинише ни карактеристике тог статуса,[27] што може да има последице у имплементацији закона (видети део о имплементацији). Једну од тих разлика чини и само одређење културне аутономије према коме културна аутономија представља јавно удружење грађана Руске Федерације, иако Устав не познаје рестрикцију грађанства за чланство или учествовање у јавним удружењима.[28]

Упркос чињеници да је културна аутономија регулисана посебним федералним законом, у Руској Федерацији постоје и други облици етнички заснованог самоорганизовања и представљања група који, у већини случајева, немају посебан правни оквир и нису правно дефинисане и уређене организационе структуре. Реч је о такозваним народним конгресима и народним скупштинама.

---

25 A. Osipov, „Non-Territorial Autonomy in the Post-Soviet Space" in: T. H. Malloy, A. Osipov, B. Vizi (ed.), 2015, 215.

26 Nicky Torode, „National Cultural Autonomy in Russian Federation: Implementation and Impact", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, 2–3/2008, 180.

27 A. Osipov, „National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law", *Review of Central and East European Law*, Vol. 35, 1/2010, 39.

28 Исто.

Појам народни конгрес има два значења – њиме се означава догађај којим се има за циљ разматрање одређених питања од значаја за поједину етничку групу, али и масовни покрет који би требало да консолидује групу и, следствено томе, да буде структурисан и има своја руководећа тела и мрежу регионалних огранака.[29] У литератури се наводи да су конгреси народа као врховна представничка тела етничких група сазивани у периоду 1917–1918,[30] док је у бившем СССР-у одржано на стотине таквих конгреса, од којих је одређени број био и на територији Русије. Конгреси, схваћени у смислу јавног догађаја, одржавају се периодично на иницијативу јавних власти, или институционализованих сталних тела већ установљеног конгреса чије је прво окупљање организовано у сарадњи регионалних власти и етничких невладиних организација. Делегати на конгресу су изабрани најчешће на посредним изборима, тако што се у насељеним местима у којима живе припадници одређене етничке групе на јавним зборовима бирају електори који на окружним скупштинама бирају делегате за конгрес.[31] Избор електора и делегата врши се по унапред утврђеним квотама које одређује организациони комитет конгреса. За учешће на зборовима, у дискусији, предлагању и избору кандидата етничка припадност није пресудни чинилац, тако да су те фазе конституисања конгреса начелно отворене за сва лица која су заинтересована за напредак етничке групе и/или њену културу. Народни конгреси, у смислу одређене структуре која има своја руководећа тела, постоје и данас у Русији. У одређеним случајевима, „конгреси" су коалиционог, односно мултиетничког карактера и представљају више етницитета у једној, или више територијалних јединица као што је то случај са Конгресом народа Ингушетије, или Конгресом народа Севера, Сибира и Далеког истока. Већином, конгреси су моноетнички, односно представљају поједине, најчешће такозване титуларне етницитете конститутивних република Руске Федерације. Изузев Републике Коми која је у периоду од 1992. до 2003. имала посебан закон о Коми народном конгресу, такви конгреси, међутим, у формалном смислу егзистирају као невладине организације, заправо као владине-невладине организације (GONGO), а њихови односи са властима, финансирање и формирање руководећих тела подвргнути су неформалној и нетранспарентној пракси која је често у супротности са законом.[32] Заправо, од када је Законом о јавним удружењима из 1995. јасно установљено да јавне власти не могу да буду оснивачи, нити да учествују у стварању јавних удружења, али да је могуће образовање такозваних државно-друштвених организација, ниједна регионална структура власти није оптирала да конгресе призна за „државно-друштвене" организације, али су неке од њих, и поред тога што су их

29 A. Osipov, 2013, 136.

30 A. Osipov, „The People's Congresses" in: Russia: Failure or Success? Authenticity and Efficiency of Minority Representation, European Centre for Minority Issues Working Paper 48, August 2011, p. 6, *www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/*Working_Paper_48..., 17. јуна 2017.

31 Исто, 8.

32 A. Osipov, 2013, 136, 137.

сматрале јавним удружењима, учествовале у њиховом раду и пружале им финансијску подршку што није било праћено било каквим притужбама на дискриминаторно понашање власти због фаворизовања једног вида јавних удружења. Пракса сарадње власти у појединим републикама са конгресима установљена је кроз подношење извештаја и примање представки и предлога од таквих тела, али је, са друге стране, улога конгреса у формирању и одржавању културних институција лимитирана и у великој мери зависи од локалног контекста.[33] Делегати на конгресима заправо дискутују о питањима у вези с језиком, културним развојем, социјалним програмима и интеррегионалним односима од значаја за своју заједницу. Конгреси имају двоструку подршку јавних власти – финансијску, макар за одржавање конгреса, и омогућавање, макар номинално, учешћа у процесу доношења одлука. Једини изузетак представља право законодавне иницијативе Коми народног конгреса што је предвиђено Уставом Коми Републике. У теорији се истиче да је концепт народних конгреса, са једне стране, успео да осигура флексибилност у њиховом образовању и функционисању, масовну партиципацију у јавним расправама и гласању уз избегавање „идентитетских замки" у креирању услова за учешће у том процесу, као и да представља својеврстан мост између мањинског активизма и јавних власти, док су, са друге стране, практични резултати таквог концепта оличени у могућности конгреса да делују независно од јавних власти и њихов значај на политичкој мапи далеко је од видљивог.

Сличне народним конгресима јесу и „народне скупштине" и оне представљају кровне асоцијације невладиних организација које окупљају различите етницитете и у појединим случајевима функционишу као квазипарламенти мањинских представника. У многим случајевима таква тела захтевају специјална представничка права пред властима и често стичу признање као њихови партнери, чак и уживају полузванични статус, а у неким случајевима директно их установљава власт.[34] Године 1998. установљена је чак и Скупштина народа Русије која је, упркос свом значајном имену, добровољна асоцијација без јавних овлашћења и функција, иако ради у тесној сарадњи са властима Федерације.[35] Будући да су те скупштине замишљене као тела која би требало да учествују у процесу доношења одлука, нарочито посредством оцене нацрта закона и аката извршне власти који се односе на мањине, ипак нема доказа о томе да су оне значајније утицале на процес доношења одлука, или да су њихове иницијативе материјализоване у новим законима или применом политике.[36] У даљем тексту у овом раду ће бити анализирана само културна аутономија која је предвиђена Законом о националној културној аутономији из 1996. године.

---

33 Једино је, међутим, Коми народни конгрес успешно иницирао измене регионалног законодавства на шта је и био овлашћен према закону који је уређивао његов положај, исто, 137.

34 A. Osipov, 2013, 138.

35 Исто, *н. м.*

36 Исто, 139.

5. НАЧЕЛА, ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА И ОБРАЗОВАЊЕ НАЦИОНАЛНЕ КУЛТУРНЕ АУТОНОМИЈЕ

Национално-културна аутономија у Руској Федерацији заснива се на начелима слободно изражене воље грађана да припадају одређеној етничкој заједници, на самоорганизовању и самоуправи, разноврсности облика унутрашње организације национално-културне аутономије, на јавној иницијативи уз подршку власти, на поштовању језика, културе, традиције и обичаја грађана који припадају различитим етничким заједницама и на владавини права.

Организациона структура етнокултурне аутономије зависи од географске насељености руских грађана који припадају одређеним етничким заједницама, као и од статутарних решења саме национално-културне аутономије. Законом је у члану 5. предвиђена могућност да национална културна аутономија буде локална, регионална и савезна. Локалне национално-културне аутономије руских држављана, који се сматрају одређеном етничком заједницом, могу формирати регионалну национално-културну аутономију, а две или више регионалних национално-културних аутономија, образованих у субјектима Руске Федерације, могу оснивати међурегионалне органе, како би координирале своје активности, али таква тела немају карактер међурегионалне национално-културне аутономије. Федеративну национално-културну аутономију основа барем половина регистрованих регионалних национално-културних аутономија.

Локална национално-културна аутономија оснива се на скупштини грађана који припадају одређеној етничкој заједници и имају пребивалиште на територији општине. Оснивачи локалне национално-културне аутономије, заједно са грађанима, могу бити и регистрована удружења грађана припадника одређене етничке заједнице која делује на територији општине. Делегати локалних национално-културних аутономија могу да на конференцији (скупштини) образују регионалну национално-културну аутономију у оквиру субјеката Руске Федерације.

Делегати регионалних национално-културних аутономија на конференцији (скупштини) могу да успоставе савезну национално-културну аутономију која има обавезу да образује руководеће тело и контролно-ревизорски орган. Поступак за формирање, функције и називи тих тела утврђују се статутима национално-културне аутономије у складу са руским прописима. Закон не обавезује националне културне аутономије са једног нивоа организовања да створе културну аутономију на вишем нивоу, али могу накнадно да јој приступе. Поступак за пријем у национално-културну аутономију такође се уређује њеним статутом. Закон изричито прописује да учествовање или неучествовање у активностима националне културне аутономије није разлог за ограничавање права грађана Руске Федерације, као и да националне принадлежности не могу бити разлог за ограничавање њиховог учешћа или не учешћа у активностима национално-културне аутономије.

Законом првобитно није био одређен број национално-културних аутономија које могу да буду образоване на одређеној територији, али је Уставни суд Руске Федерације 2004. године стао на становиште да се на локалном и регионалном нивоу не може образовати више од једне националне културне аутономије за сваку националну мањину.[37] Чињеница да се међу оснивачима националне културне аутономије могу наћи и организације, као и решење према коме на одређеној територији може да постоји само једна културна аутономија националне мањине, може да резултира тиме да организација која има „најдуже ноге", односно која је најбржа и најраспрострањенија заправо прерасте у признату аутономију и успе у поступку регистрације таквог тела.[38]

Регистрација локалних, регионалних и федералних национално-културних аутономија обавља се у складу са руским прописима. За регистрацију национално-културне аутономије, између осталих докумената, мора бити достављена потврда да су у року од најмање три месеца пре оснивачке конференције савезне или регионалне национално-културне аутономије, односно у року од најмање месец дана пре конститутивне скупштине локалне национално-културне аутономије, медијима чија се годишња продукција односи на територију за коју се национална-културна аутономија образује, достављена саопштења о њеном предстојећем формирању. Регистар национално-културних аутономија који је отворен за јавност води савезни орган извршне власти надлежан за вођење државних регистара.

Организациона структура, а нарочито поступак образовања националних културних аутономија објашњава, према мишљењу појединих аутора, улогу државе као „вратара" културне аутономије, будући да она (држава) задржава овлашћење коначног одлучивања о томе да ли етничка заједница може да користи механизам културне аутономије. Стога се, према таквим коментарима, чини да је одговор на питање да ли је група испунила услове да постане културно-аутономна заправо мешавина срећне случајности, каприца надлежних органа и воље и политичких конекција лидера етничке заједнице.[39]

6. ОВЛАШЋЕЊА НЕТЕРИТОРИЈАЛНЕ КУЛТУРНЕ АУТОНОМИЈЕ

Начелно посматрано, националне културне аутономије у Руској Федерацији имају две основне функције: 1) да саветују органе јавне власти о унапређењу језика, образовања и културе националних мањина и 2) да врше своје сопствене активности у тим областима.[40]

37 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 марта 2004 г. № 5-П По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона „О национально-культурной автономии" в связи с жалобой граждан А. Х. Дитца и О. А. Шумахер. Уставни суд се изјашњавао о уставности одлуке да се одбије захтев за регистрацију друге немачке културне аутономије у Алтајском крају.

38 N. Torode, 184.

39 Исто.

40 A. Osipov, 2010, 40.

Закон о националној културној аутономији садржи неколико чланова којима се регулишу овлашћења (закон користи појам права) националне културне аутономије која се највећим делом односе на област културе, образовања и информисања. Према члану 4, национална културна аутономија има право да: добије подршку од државних органа и локалних власти која је неопходна за очување националног идентитета, развој националног (матерњег) језика и националне културе, за јачање јединства руске нације, усклађивање међуетничких односа, за промовисање међурелигијског дијалога, као и за спровођење активности у циљу социјалне и културне адаптације и интеграције миграната; да се обраћа органима законодавства, извршне и локалне власти и да представља своје националне и културне интересе; да ствара медије у циљу, утврђеном законодавством Руске Федерације, да прима и шири информације на националном (матерњем) језику; да чува и обогаћује историјско и културно наслеђе и да има слободан приступ националним културним вредностима; да поштује националну традицију и обичаје, као и да чува и развија традиционалне уметности и занате; оснива приватне образовне институције и научне организације, културне институције и да осигура да оне функционишу у складу са законима Руске Федерације; да учествује преко својих овлашћених представника у раду међународних невладиних организација и да успоставља и да, на основу руског законодавства, одржава, без икакве дискриминације, хуманитарне контакте са грађанима и јавним организацијама страних држава. Спецификација дозвољених активности националних културних аутономија тумачи се у научним коментарима на начин да би било какав покушај проширивања активности на сфере као што су начелна питања људских права, истраживања или промоција толеранције довеле до одбијања формалне регистрације националне културне аутономије од стране власти, па чак и до одлука надлежних органа о престанку њиховог рада.[41]

Законом су у појединим одредбама детаљније уређена овлашћења/права националних културних аутономија у одређеним областима друштвеног живота. За област образовања и васпитања, на пример, осим права на оснивање предшколских и образовних установа на различитим нивоима образовања, у којима би се образовно-васпитни рад одвијао на матерњем језику, и креирања образовних програма и уџбеника за такве установе, законом је предвиђено и јавно овлашћење националне културне аутономије да подноси предлог савезном органу извршне власти, органима извршне власти субјеката Руске Федерације, као и органима локалне самоуправе о оснивању одељења и студијских група у државним и општинским образовним институцијама у којима се настава изводи на националном (матерњем) језику и право да учествује, у складу са законима о образовању, у развоју федералних државних образовних стандарда који се односе на основне образовне програме који се спроводе на националном (матерњем) језику.

41 Исто, *н. м.*

У области културе, законом је, између осталог, предвиђено право националне културне аутономије да ствара недржавне (јавне) националне културне институције: позоришта, културне центре, музеје, библиотеке, клубове, студије, архиве и друге културне институције и осигура њихово функционисање, као и да организује креативне синдикате, групе професионалних и аматерских уметничких кругова за проучавање националне културне баштине, достигнућа националне културе и одржава јавне догађаје у области националне културе, као што су фестивали, такмичења, представе, изложбе и други догађаји.

За сферу јавног информисања, законом је нормирано да ће државни аудио-визуелни медији доделити националним културним аутономијама одговарајуће термине, а да ће се периодичност, трајање преноса/прилога и језик на којем се у тим терминима програм емитује одредити споразумима са оснивачима и редакцијама радио и ТВ програма. Решења која су прописана за област јавног информисања сматрају се иначе за једну од предности коју националне културне аутономије имају у односу на невладине организације са којима деле исти врсту правног субјективитета.[42]

Осим наведених права, законом је прописано да се другим савезним законима, уставима и законима субјеката Руске Федерације, националним културним аутономијама могу одобрити и друга права у области образовања и културе, уз јасно прописана ограничења да право на националну културну аутономију не подразумева право на национално територијално самоопредељење, као и да остваривање тог права не сме да штети интересима других етничких заједница.

7. ОДНОСИ СА ОРГАНИМА ЈАВНЕ ВЛАСТИ, ФИНАНСИРАЊЕ И ЗАШТИТА ПРАВА

Будући да Закон о националној културној аутономији за овлашћења националних културних аутономија у различитим областима друштвеног живота користи појам права, логично би било очекивати да су та права праћена и одговарајућим обавезама органа јавне власти. У одредбама тог закона којима се уређује однос између националних културних аутономија и органа јавне власти, како се то у релевантним научним радовима истиче, користе се, међутим, донекле двосмислене формулације. На пример, за опис активности органа јавне власти употребљавају се глаголи у садашњем времену – власти подржавају, помажу, разматрају поднесене предлоге, узимају их у обзир, чине доступним средства и изворе, и тако даље, што се у постојећој правној култури тумачи као могућност јавних власти да изаберу да подрже националне културне аутономије и/или се упознају с њиховим ставовима, али да немају обавезу да то чине.[43] Са друге стране, може се уочити да су наведеним законом нормиране извесне обавезе надлежних

42 Исто, 41, 42.

43 Исто, 41.

органа, односно јавних служби да предузимају одређене активности у оквиру којих предлози и мишљења националних културних аутономија могу да имају одређени значај.

У том смислу, требало би истаћи да је Законом о националној културној аутономији предвиђена, између осталих, и обавеза надлежних органа да, узимајући у обзир предлоге националне културне аутономије и посебне услове у региону, обезбеде државне образовне институције са предавањима на националном (матерњем) језику, а да у онима у којима се настава одвија на руском језику обезбеде продубљено изучавање националног (матерњег) језика и националне историје и културе. Законом је прописано и да ће државни органи и органи субјеката Руске Федерације, приликом израде и спровођења културних програма, узети у обзир предлог културног развоја национално-културне аутономије, да ће усмерити активности државних и општинских институција културе, како би оне испуниле националне и културне потребе држављана који се сматрају припадницима одређене етничке заједнице, као и да ће организовати систем државних и општинских архива релевантних за делове културе, историје и друштвеног живота руских држављана који се сматрају припадницима етничких заједница.

Сарадња националних културних аутономија са органима јавне власти не одвија се искључиво у домену непосредног вршења њихових права. Осим непосредног подношења предлога, националне културне аутономије могу да учествују у вршењу саветодавне функције и подношењу предлога и посредством својих представника у консултативним саветима за питања национално-културних аутономија при органима извршне власти. Чланом 7. Закона о националној културној аутономији било је предвиђено да се при Влади Руске Федерације образује такав савет који се састоји од представника сваке федералне национално-културне аутономије који су делегирани за одређени мандат. Консултативни савет би, између осталог, требало да саветује Владу Руске Федерације и федералне органе извршне власти у вези с националним проблемима грађана Руске Федерације који сматрају да припадају одређеној националној заједници. У пракси, такав је савет формиран 1997. али се није редовно састајао, а изменама Закона из 2004. године формирање консултативног тела није више предвиђено при Влади Руске Федерације, већ при савезном органу извршне власти надлежном за питања културне политике. Консултативна тела се, према закону, могу успоставити и на нивоу субјеката Руске Федерације, при њиховим органима извршне власти, као и при органима локалне самоуправе, а што се регулише њиховим општим актима. У пракси, саветодавна тела у којима учествују представници националних културних аутономија успостављена су у свега неколико региона.[44]

Законом о националној културној аутономији у члану 19. прописано је да федерални органи законодавне и извршне власти, као и органи законодавне и извршне власти субјеката Руске Федерације предвиђају ставке за подршку национално-културним аутономијама у федералном буџету,

44 Исто, 42.

као и у буџетима субјеката Руске Федерације. Са друге стране, законом је остављена слобода органима локалне самоуправе да у складу са законодавством о локалној самоуправи одлучују о финансијској подршци локалним национално-културним аутономијама. Законом је уређен и начин на који се средства која су буџетима опредељена за помоћ национално-културним аутономијама могу распоређивати. Према члану 20. ст. 1. органи извршне власти Федерације и субјеката Федерације пружају финансијску подршку предвиђену чланом 19. Закона о националној културној аутономији, под условом да су та средства додељена за одређену сврху и да могу да буду коришћена само за конкретне активности и да се таква подршка, ако је потребно, пружа на основу споразума са одговарајућим национално-културним аутономијама. Законом је предвиђена и извесна улога органа јавне власти у обезбеђивању осталих услова за рад националних културних аутономија. У том смислу, закон садржи и одредбе којима се омогућава да се одређене непокретности у власништву државних и локалних органа пренесу у власништво, или изнајме националним културним аутономијама. Према члану 18. Закона о националној културној аутономији, органи извршне власти Руске Федерације и њених субјеката (федералних јединица – прим. В. Ђ.), као и органи локалне самоуправе могу да пренесу у власништво или да изнајме националним културним аутономијама своје некомерцијалне установе и организације, као и државну и општинску имовину на начин утврђен законодавством Руске Федерације и њених субјеката. У случају да се имовина изнајмљује, ставом 2. наведеног члана предвиђено је да се коришћење просторија регулише уговором о закупу, при чему се, према ставу 3. истог члана, износ закупнине за изнајмљивање простора утврђује на начин предвиђен за некомерцијалне организације културе и образовања и према Грађанском законику Руске Федерације, другим федералним законима, као и законима и другим правним актима субјеката Руске Федерације. Будући да националне културне аутономије у Руској Федерацији немају статус правног лица јавног права, не чуди што је Законом у члану 19. ст. 1. алинеја 4. прописано да органи законодавне и извршне власти Федерације и федералних јединица додељују националним културним аутономијама олакшице код пореза, такси и позајмица у складу са законодавством Руске Федерације и њених субјеката. Изложена решења су у теоријским коментарима тумачена само као могућност, али не и као обавеза државе да финансира националне културне аутономије, пошто је изостало да се прецизно утврди који су органи извршне власти овлашћени да доносе одлуке о финансирању националних културних аутономија, тако да се, узевши све скупа, чини да националне културне аутономије имају на располагању мање форми и основа за тражење државне финансијске помоћи од обичних удружења грађана.[45]

Закон не садржи одредбе које регулишу правне лекове и поступке заштите права националних културних аутономија. Начелно посматрано, будући да јесу правна лица, националне културне аутономије могу да штите

45 Исто, 41.

своја права и легитимне интересе свим правним средствима расположивим правним лицима, која су предвиђена руским законодавством и у свим врстама правних поступака, укључујући и судске поступке. У теоријским коментарима истиче се да ипак, и поред начелне могућности заштите њихових права, поједини видови нечињења државних органа, као што је то примера ради случај са одбијањем државних органа да усвоје предлоге националних културних аутономија о програму културног развоја, или да их финансирају, не могу бити оспоравани у судским поступцима.[46] На законодавство о националној културној аутономији у Руској Федерацији у потпуности се заправо односи закључак да једина реална гарантија имплементације јесте добра воља егзекутиве, јер се на основу декларација и концепата не могу предузимати акције пред судовима, а извршна власт има широку дискрецију у тумачењу закона и доношењу одлука.[47] Са друге стране, различите врсте активности или нечињења националних културних аутономија могу да се сматрају противзаконитим и да буду санкционисане што јесте последица комплексности закона и низа формалних нејасноћа. У литератури се наводи пример да, будући да имају исти статус (јавног удружења) као и обичне невладине организације, националне културне аутономије могу да буду подвргнуте дискреционој оцени надзорних власти у својим активностима у сфери образовања, баш као што је то случај са свим невладиним организацијама и упркос њиховој улози у тој области друштвеног живота уређеној законом. Надлежни органи или јавни тужилац могу наиме сматрати да су курсеви и семинари које изводе невладине организације образовна активност за коју су потребне одговарајуће дозволе и лиценце и могу да им, у случају да такве дозволе и лиценце немају, издају званично упозорење што, након два таква упозорења, може у коначници да води судској одлуци о расформирању невладине организације, а тиме и националне културне аутономије. И поред начелне могућности, у пракси ипак није било примера да су се решења о надзору над радом невладиних организација примењивала и на националне културне аутономије.[48]

8. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НОРМАТИВНОГ ОКВИРА

Упркос извесним нејасноћама у Закону о националној културној аутономији, у пракси се број националних културних аутономија стално увећава. До почетка 1999. успостављено је 227 националних културних аутономија (на различитим нивоима организовања) чији је број до почетка 2005. порастао на 504, а 717 достигао до 1. јануара 2009. године.[49] До марта 2014. тај се број увећао на 1014 националних културних аутономија широм земље и оне представљају преко 60 националности у Руској Федерацији.[50]

46 Исто, *н. м.*

47 A. Osipov, 2015, 215.

48 A. Osipov, 2010, 41.

49 Исто, 42.

50 A. Osipov, 2015, 218.

Нејасноће које проистичу из чињенице да појам националне мањине није одређен нису остале без последица у примени закона. Уз неколико културних аутономија које су успоставили аутохтони народи, у пракси, и поред забране, егзистирају и мултиетничке националне културне аутономије, као и културне аутономије које су успоставиле групе које се традиционално сматрају субетничким или етнографским категоријама. У појединим регионима, штавише, успостављене су чак и националне културне аутономије Руса, чак и у регионима у којима они имају већину (нпр. Калињинград и Москва). Занимљиво је истаћи и да питање такозваних титуларних нација и односа између територије и успостављања националне културне аутономије такође није остало без одјека у примени Закона. У неким субјектима Руске Федерације који се сматрају етничким републикама или регионима онемогућено је формирање националних културних аутономија група које јесу „титуларне", иако су оне у мањини у тим политичко-територијалним јединицама, док је, са друге стране, због одредаба о финансирању културних аутономија, запажено да су неке „матичне" републике или региони поспешивали и финансирали успостављање културних аутономија „својих" мањина у другим субјектима Руске Федерације.[51]

Ни питање правног статуса, односно једнаког третирања националних културних аутономија и невладиних организација није остало незапажено у научној оцени и практичној примени Закона о националној културној аутономији. У теоријским коментарима, наиме уочено је да обичне непрофитне невладине организације, будући да уживају иста или слична права и могућности као националне културне аутономије (укључујући и права у области културе, информисања и образовања) имају предности *vis-â-vis* националних културних аутономија које понекад имају мање права (нпр. у погледу начина финасирања), које не могу да изаберу своју организациону структуру и које се суочавају са великим бројем процедуралних рестрикција у погледу свог установљавања и функционисања, те су, стога, њихови напори дупликат напора етничких невладиних организација.[52] Овлашћења националних културних аутономија, иако предвиђају извесне могућности, нису у потпуности реализована. Националне културне аутономије углавном су ангажоване у организацији догађаја као што су фолклорни фестивали, конференције и округли столови о етничким питањима, а само неколико културних аутономија образовало је и одржава образовне установе, најчешће недељне школе и курсеве.[53] Са друге стране, указује се на то да је, макар и симболично, у примени закона доста учињено на представљању мањина које имају културну аутономију и да је, за време постојања федералног Савета у чијем су раду учествовали и представници културних аутономија, и поред чињенице да то тело није имало било каквог формалног овлашћења у законодавном процесу у смислу иницијативе или права вета, ипак било извесног утицаја на политичко одлучивање, јер је то тело

51 N. Torode, 186.

52 A. Osipov, 2013, 40.

53 A. Osipov, 2015, 220–221.

разматрало измене самог Закона о националној културној аутономији, попис становништва, етнокултурне програме, одређене нацрте закона (нпр. Нацрт закона о борби против политичког екстремизма), чак и референдум у Чеченији.[54] Нешто оштрији коментари истичу да структуре националне културне аутономије инволвирају у свој рад све активисте и експерте који могу да формулишу позиције и захтеве мањина и стога осигуравају контролу и доминацију јавних власти над њима, као и да се посредством „меких" форми њиховог рада, као што су агенде, протоколи, предлози који су прихватљиви органима јавне власти, омогућава да се избегну неслагања и контроверзе о суштинским питањима.[55]

9. ЗАКЉУЧАК

Национална културна аутономија у Руској Федерацији, у институционалном смислу, донекле, а нарочито у погледу карактера правног субјективитета који ужива, одудара од сличних тела мањинског представљања и нетериторијалне аутономије која постоји у упоредном праву, као и од теоријских схватања о правној природи коју би таква тела требало да имају. Закон о националној културној аутономији одликује се низом нејасноћа и правних празнина од оних које се односе на изостанак одређивања појма националне мањине, до одредаба о обавезама државних органа што у великој мери утиче на његову примену. Овлашћења културне аутономије не обухватају, у функционалном смислу, нити једно јавно овлашћење схваћено као ауторитативно одлучивање или учествовање у одлучивању. У том смислу, тачном делује тврдња да је национална културна аутономија у Руској Федерацији пре ствар симболичног, а не инструменталног права.[56]

Са друге стране, национална културна аутономија је широко прихваћена и у пракси има извесног значаја, тако да се може закључити да су креатори политике у Руској Федерацији испољили мудрост када су питање етницитета извели из политичког домена и спречили територијалне претензије задовољавањем мањинских културних потреба и одржавањем интеретничког дијалога, што се показало правом стратегијом, а културна аутономија адекватним организационим аранжманом.[57] Другим речима, руски пример показује да би било погрешно сматрати дисквалификовањем концепта културне аутономије то што, институционално посматрано, национална културна аутономија нема легислативна (а требало би додати, нити било која друга значајна) овлашћења, јер се аутономија много више од овлашћења састоји у дефинисању општег простора као сепаратног[58], а у Руској Федерацији културна аутономија има суштинску улогу у отварању дијалога о националним питањима.

54 N. Torode, 191.

55 A. Osipov, 2015, 224.

56 A. Osipov, 2013, 53.

57 A. Osipov, 2015, 224.

58 N. Torode, 191.

*

Д-р Владимир Джурич
научный сотрудник, Институт сравнительного права в Белграде

НЕТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Краткое содержание

В этой статье рассматриваются институциональные аспекты нетерриториальной культурной автономии в Российской Федерации. Автор дает обзор решений, содержащихся в федеральном Законе о национальной культурной автономии, особенно в плане регулирования, определения, принципов, структуры, полномочий и финансирования культурной автономии. Автор приходит к выводу, что национальная культурная автономия, несмотря на недостаток закона и ее символический характер, играет важную роль на практике и в открытии дискуссии по национальному вопросу в Российской Федерации.

Ключевые слова: Российская Федерация, национальные меньшинства, национальная культурная автономия.

Vladimir Djurić, Ph.D.
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

NON-TERRITORIAL CULTURAL AUTONOMY IN RUSSIAN FEDERATION

Summary

This article explores institutional aspects of non-territorial cultural autonomy in Russian Federation. The author provides an overview of the 1996. Federal Law on National Cultural Autonomy, especially in the sense of the regulation, definition, principles, structure, powers and financing of cultural autonomy. He concludes that national cultural autonomy, despite the shortcomings of the Law and symbolic character has important role in practice and in opening the debate on the national question in Russian Federation.

Keywords: Russian Federation, national minorities, national cultural autonomy.

КРИВИЧНО ПРАВО И ОРГАНИЗАЦИЈА ПРАВОСУЂА

*Доц. др Ана Васиљевна Денисова**

РУСКО КРИВИЧНО ПРАВО: ПОЈАМ, ЦИЉЕВИ, ЗАДАЦИ И ПРИНЦИПИ

Апстракт

У чланку су приказани концепт и главне идеје руског кривичног права, истражени су његови циљеви и задаци. Познавање особина гране руског кривичног права, његових принципа, циљева и задатака неопходно је за разумевање националне праксе израде правних прописа и примене тих прописа из области кривичног правосуђа.

Кључне речи: руско кривично право, принципи кривичног права, циљеви и задаци, кривичноправна регулатива, Кривични законик Руске Федерације.

1. ПОЈАМ, ПРЕДМЕТ И МЕТОД РУСКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

Кривично право јесте једна од најважнијих грана права у руском правном систему. Грана права о којој је реч регулише такве видове друштвених односа који захтевају, по свом суштинском садржају, квалитетну, оригиналну и специфичну законску регулативу; она је примарно на праву заснована, то јест њено полазиште јесте правни материјал, који се на неки начин користи и при формирању правних режима других грана права, тако да се стога и за њих користи назив који упућује на то да припадају кругу породице кривичноправних наука. Саставна обележја кривичног дела, прописана неком кривичноправном нормом, представљају параметре кроз које се „прелама" објективна стварност, што је потребно знати у кривичном поступку у коме током свих фаза онај ко примењује закон правно квалификује извршени преступ као кривично дело. Преостаје једино да се сагласимо са М. С. Строговичем, који је тврдио да је често смисао примењиве кривичне норме условљен не само предметом (шта је то што се истражује) него и методом (како се нешто истражује).[1] Једнако је важан утицај кривичног права и на кривично извршно право (право извршења кривичних санкција). Кривично законодавство формулише концепт, циљеве, врсте и суштину кривичних казни, основа за ослобођење од њих и тако даље, дефинишу се основне правне категорије и типичне карактеристике правног инструментарија који се користи у праву извршења кривичних санкција. Све што је наведе-

* Доцент, Правни факултет Самарског универзитета, Самара.

1 Видети: М. С. Строгович, *Курс советского уголовного процесса*, Москва 1968, 42.

но указује на суштински значај и главно место кривичног права и на постојање генеричних и функционалних веза тог права са осталим из круга кривичноправних наука (кривично процесно и кривично извршно право).

Кривично право, као и свака друга грана права, има сопствени предмет и методе регулисања, веома разноврсне и поливалентне. Предмет кривичног права укључује четири групе правних односа: заштитне, патерналистичке, превентивне и регулаторне односе. Кривичноправни односи заштите јесу друштвени односи који се успостављају од тренутка извршења кривичног дела између државе (тј. њених надлежних органа) и онога ко изврши кривично дело. Патерналистички правни односи су друштвени односи који се успостављају између државе (коју репрезентују надлежни органи) и деликтно неспособног лица од момента кад то лице изврши друштвено опасно дело које по објективним обележјима одговара законском опису кривичног дела (по Кривичном законику Руске Федерације[2]– даље КЗ). Кривичноправни односи превенције били би друштвени односи који настају од тренутка доношења норми кривичног права којима се прописују забране које би требало да одврате потенцијалног учиниоца од извршења кривичног дела претњом примене прописане кривичне санкције. Четврти вид кривичноправних односа зове се регулаторни, јер се такви односи успостављају применом кривичноправних норми којима се, изузетно, грађани овлашћују да могу повредити заштићено правно добро, као у случају када је искључена противправност њиховог понашања.

Најзначајније методе кривичноправне регулативе у Русији јесу: прописивање забрана, изрицање казне (примена кривичних санкција), ослобођење од кривичноправне одговорности и од казне. Мање се користе принудне мере медицинског карактера, прописане Кривичним закоником РФ, конфискација и новчане казне, методи кривичноправних дозвола, налога и препорука (рекомендације).

2. ПРИНЦИПИ КРИВИЧНОГ ПРАВА

Поред предмета и метода, свака грана права има своје властите принципе који су у основи њеног садржаја и које одражавају њену специфичност. И кривично законодавство, као и сваку другу грану руског правног система, карактерише низ сопствених принципа, који одражавају њену разноврсност и чине њена полазишта.

Тако Ј. Е. Пудовочкин (Ю. Е. Пудовочкин) пише да је у кривичноправним принципима концентрисана и формулисана суштина права, његова суштина; – одговарајуће идеје и принципи појављују се и развијају много пре кривичноправних норми у ужем смислу у великој мери одређују њихов садржај.[3] Несумњиво, те водеће идеје одређују како структуру кривич-

2 Кривични законик Руске Федерације (Уголовный кодекс РФ) од 13. јуна 1996. г., № 63-ФЗ са последњим изменама од 3. априла 2017.

3 Видети: *Энциклопедия уголовного права*. Т.1. Понятие уголовного права, Санкт Петербург 2008, 170.

ног права, тако и примену кривичноправних норми, обезбеђују правилно функционисање и интеракцију норми кривичног права, института кривичног права и кривичноправних односа како у процесу доношења закона, тако и у процесу њихове примене. Очигледна је суштинска организациона улога принципа кривичног права у изградњи и функционисању гране кривичног права, и у изменама тих процеса унутар ње, јер принципи кривичног права дефинишу смисао и реализацију сваке кривичноправне норме и института, усмеравају њихову примену, дефинишу садржај и развој кривичноправних односа, обезбеђуу јединственост и кохерентност унутар гране, а самим тим и њену целовитост.

У тексту садашњег КЗ-а директно је предвиђено пет принципа кривичног права (понекад се називају принципима кривичне одговорности, али из чињенице да кривична одговорност није једини институт у области кривичног права произилази да су одредбе прописане у члановима од 3. до 7. КЗ-а Руске Федерације релевантне и за друге норме и институте кривичног права). То су принципи: законитости, једнакости грађана пред законом, кривице, праведности и хуманизма. У складу са начелом законитости (чл. 3. КЗ-а): кривично дело, кажњивост тог дела и друге законске последице могу бити одређене само овим закоником, а примена кривичног закона по аналогији није дозвољена. Начело равноправности грађана пред законом (чл. 4. КЗ-а) предвиђа да су учиниоци једнаки пред законом и подложни кривичној одговорности под истим условима без обзира на пол, расу, националност, језик, порекло, имовински или службени статус, место боравка, однос према религији, уверења, припадност друштвеним групама и на друга лична својства. Принцип кривице изражен је у члану 5. КЗ-а на следећи начин: „1. Лице подлеже кривичној одговорности само за оне друштвено опасне радње (пропуштања) и проузроковане друштвено опасне последице, у вези с којима је установљена његова кривица. 2. Није допуштено објективно урачунавање, тј. кривична одговорност за штету причињену без кривице.“ Садржај принципа правичности (чл. 6. КЗ-а) јесте тај да казне и друге кривичноправне мере које се примењују на учиниоца кривичног дела морају бити правичне, односно у складу с природом и степеном друштвене опасности кривичног дела, околностима његовог извршења и личности кривца, те да нико не може кривично одговарати двапут за исти злочин. Принцип хуманизма формулисан је у члану 7. КЗ-а на следећи начин: „1. Кривично законодавство Руске Федерације осигурава безбедност људи. 2. Казне и друге кривичноправне мере које се примењују према учиниоцу кривичног дела не могу имати за свој циљ физичку патњу или унижење људског достојанства.“

У доктрини кривичног права наводе се и други принципи кривичног права, који нису прописани у постојећем кривичном законодавству. Пре свега, то су принципи неизбежности одговорности и личне одговорности.[4]

4 Видети: *Курс российского уголовного права, общая часть*, под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова, Москва 2001, 42; Р. Р. Галиакбаров, *Уголовное право, общая часть*, Краснодар 1999, 15–16; И. Э. Звечаровский, *Современное уголовное право России*, Санкт Петербург 2001, 41 и следеће.

У закону се њихово одсуство може објаснити на следећи начин: у вези са првим начелом изражено је мишљење да то вероватно није принцип кривичног закона него начело криминалне политике или чак задатак органа надлежних за примену права.[5] Разлог што принцип личне одговорности није укључен у руско кривично законодавство повезан је са актуелном дискусијом поводом идеје о кривичном гоњењу правних лица. Без обзира на то што нису садржане у кривичном законодавству, те идеје, међутим, прожимају постојеће норме кривичног права и праксу њихове примене, чиме се осигурава остваривање задатака и постизање циљева те гране права и омогућава да одређене норме препознамо као део система кривичног права Руске Федерације.

3. ЗАДАЦИ И ЦИЉЕВИ РУСКОГ КРИВИЧНОГ ПРАВА

Ноторна је чињеница да су циљеви и задаци неотуђиви атрибути сваке смислене људске активности, укључујући и оне која је правом регулисана. Правилно дефинисани циљеви и исправно формулисани задаци чине два важна услова за ефикасно функционисање руског кривичног права, јер делују као нека врста вектора који усмерава ту грану права.

Руско кривично право постоји и примењује се да би испунило одређене задатке и циљеве. Ти задаци су дефинисани у члану 2. ставу 1. КЗ-а (заштитни – заштита права и слобода човека и грађанина, имовине, јавног реда и јавне безбедности, животне средине, уставног поретка Руске Федерације од кривичног угрожавања;; миротворни – да осигура мир и безбедност човечанства; превентивни – спречавање криминалитета, при чему се у литератури наводи да последњи задатак директно подразумева и други – васпитни задатак[6]). Примећујемо да међу теоретичарима кривичног права постоје многи противници посебног издвајања миротворних задатака, због чињенице да су „заштита и сигурност еквивалентни концепти“[7], те да се заштитна функција кривичног права састоји у заштити одговарајућих објеката, као и у „обезбеђивању заштите мира и безбедности човечанства“. Према аргументованом мишљењу противника наведеног становишта, у Русији је могуће обезбеђивати мир и безбедност човечанства, а не и штитити га, јер заштита мира и сигурности читавог човечанства не може бити задатак било ког националног права ни суштински (нема таквих могућности), нити формално (додељивањем појединој држави улоге вође) пошто би то било супротно надлежностима и важности Организације уједињених нација и њених специјализованих организација.[8] Последње становиште чини се уверљивије с обзи-

5 И. Э. Звечаровский, 40.

6 Видети: А. В. Наумов, *Российское уголовное право: Курс лекций*:, в 3 тт., Т. 1: *Общая часть*, Москва 2011, 38; *Уголовное право, Общая часть*, учебник, в. отв. ред. И. Я. Козаченко, Москва 2008, 49. и следеће.

7 *Энциклопедия*, 235.

8 Видети: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации* (под ред. А. И. Бойко), Ростов на Дону 1996, 30.

ром на одредбу члана 1. Повеље УН, у којој се као један од главних циљева те организације наводи циљ одржавања мира и сигурности.[9]

Буквалним тумачењем члана 2. става 1. КЗ-а РФ-а произилази да су у њему установљени задаци КЗ-а, а не задаци кривичног права. Према мишљењу В. В. Маљцева (В. В. Мальцев), „пошто категорије 'кривично право' и 'кривично законодавство' нису синоними..., појмови 'функције, задаци кривичног законодавства (КЗ)' не могу у потпуности бити подударне садржајно и појмовно концептима 'функције, задаци кривичног права'".[10] Полазећи од концепта јединства кривичног права и закона, како у односу на садржај, тако и на његов формални спољни облик, можемо закључити да су у члану 2. ст. 1. КЗ-а Руске Федерације прописани задаци који се односе за целу грану кривичног права.

Однедавно се у литератури указује на то да пред кривичним правом стоји и нарочити регулаторни задатак који се састоји у томе да се уреде друштвени односи који настају у вези са учињеним кривичним делом – додељивању овим односим карактер кривично-правних односа, и дефинисању учесника (грађана и државе, коју заступају њени органи за примену права), који у таквим односима остварују своја права и дужности.[11] Напоменули бисмо да текст КЗ-а РФ, за разлику од других кодификованих аката, не наводи експлицитe да кривично право има за задатак регулисање одређених друштвених односа, стога, не оспоравајући постојање регулаторних функција дате гране права, сматрамо сувишним издвајање истоимених задатака ове гране права. Наведено становиште дели и Б. Т. Разгиљдијев (Б. Т. Разгильдиев), који констатује да регулисање друштвених односа није задатак кривичног права, које треба да остварује функцију заштите друштва, регулишући понашање људи.[12]

С обзиром на то да, за разлику од задатака, циљеви кривичног права нису нормативно прописани, до данас је врло мало истражено питање који су циљеви карактеристични за кривично право као грану права. Жалински (А. Э. Жалинский) наглашава да тренутно ни у Русији, а ни и у другим земљама нема јасне представе о томе како кривичним правом постићи жељене циљеве и да се у том погледу ни кривичноправна теорија не изјашњава.[13] Зато изгледа да јесте неопходно размотрити тума-

9 Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. Москва 1956, 14–15.

10 В. В. Мальцев, *Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности*, Санкт Петербург 2004, 131.

11 Видети: О. Н. Коваленко, *Задачи и функциональные возможности уголовного права*, докторска дисертација, Самара, 2012, 8, 14–15; С. Ю. Тимохин, *Функции, задачи и цели уголовного права: Проблемы соотношения*, докторска дисертација, Владивосток 2002, 7, 15 и остале.

12 Видети: Б. Т. Разгильдиев, *Задачи уголовного права Российской Федерации и их реализации*, докторска дисертација, Москва 1994, 5, 13–14.

13 Видети: А. Э. Жалинский, „Инструментальная характеристика целей уголовного права, Категория „цель" в уголовном, уголовно-исполнительном праве и криминологии", *Материалы IV Российского Конгресса уголовного права*, состоявшегося 28–29 мая 2009 г., Москва 2009, 228.

чење тог израза у речницима руског језика, филозофији и психологији, укључујући ту и објашњење односа „циља“ и „задатка“. Сагласно речнику руског језика, циљ је „оно чему се тежи, оно што се жели остварити“, а задатак је „оно што треба испунити, одобрити“.[14] Према филозофском енциклопедијском речнику, циљ је одређен као један од елемената људског понашања и свесног деловања човека, које карактерише предвиђање резултата тог деловања и начина како да се тај резултат постигне уз помоћ одређених средстава.[15] У савременим филозофским речницима наведено је слично схватање.[16] У психологији, израз циљ се, у ствари, користи у истом смислу, али мало „рафинираније“, прикладно предмету те науке. Према томе, према дефиницијама датим у низу психолошких речника, онима из совјетског периода али и у модерним, „циљ је свесна представа очекиваног резултата, на чије је остварење усмерено деловање човека“, док је задатак циљ делатности које се остварују под одређеним условима (нпр. у проблематичној ситуацији) којом се ти услови преображавају у складу са одређеним поступком.[17] У домаћој психолошкој теорији однос између појмова циљ и задатак јесте следећи: делатност би се могла описати као систем узастопних радњи; предузимањем делатности реализује се њен циљ а то је „да се она одвија кроз систем одређених задатака, од којих се сваки остварује обављањем поједине одвојене радње“.[18] Приликом предузимања делатности, циљ је спецификован у задатку, то јест „задатак је циљ под одређеним условима“.[19] Што се тиче правне реалности, могло би се закључити да је циљ оно што се очекује од одређених правних и других делатности у конкретној области, дакле, очекивани резултат функционисања релевантне гране права, то јест примена тог права. Постизање тог циља подразумева да велики број међусобно повезаних задатака и проблема који захтевају разрешење стоје пред граном права; стога, задаци делују као прелазни циљеви гране права. Питање циљева гране права никако није теоријско, лишено емпиријског значаја: чини се да би циљеви и задаци руског кривичног права требало да одређују садржину и тенденције криминалне политике државе и да прожимају све активности домаћих законодавних, судских, органа задужених за спровођење закона и за заштиту права.

Без дефинисања заједничких циљева, све конкретне одлуке и активности на државном нивоу у области борбе против криминала могу бити неефикасне и поткопати интегритет правног система Руске Федерације.

---

14 С. И. Ожегов, *Словарь русского языка: 70 000 слов*, под ред. Н. Ю. Шведовой. Москва 1990, 206, 870.

15 Видети: *Философский энциклопедический словарь*, Москва 1989, 731.

16 Видети: *Философский словарь*, под ред. И. Т. Фролова, Москва 2001, 646.

17 *Психология, Словарь,* Москва, 1990, 119, 440; *Психологический словарь*, под общ. ред. Ю. Л. Неймера. Ростов на Дону 2003, 138, 583; *Словарь психолога-практика*, сост. С. Ю. Головин, Минск 2005, 205, 917.

18 Б. Ф. Ломов, *Вопросы общей, педагогической и инженерной психологии*, Педагогика, Москва 1991, 254.

19 А. Н. Леонтьев, *Деятельность. Сознание. Личность*, Москва 1975, 107.

У посебној литератури која се бави циљевима кривичног права срећу се следећи ставови: према истакнутом немачком правнику Рудолфу фон Јерингу (Rudolf von Jhering), сврха кривичног права се не разликује од циља било које друге гране права, а то је обезбедити услове живота друштва, што се постиже посебним правним средствима – применом кривичних казни.[20] Са тим мишљењем слажу се и савремени научници: тако Ј. В. Голик (Ю. В. Голик) циљ кривичног права види у остварењу сврхе да „заједно са другим правним и друштвено-нормативним системима регулише људско понашање ради прогресивног, поступног развоја државе, друштва и човека".[21] Тешко је не сложити се са таквим ставовима, али у овом случају можемо закључити да кривично право нема посебне циљеве, тако да општи циљеви права, формулисани претерано апстрактно, не могу бити претворени у средства којима се може реално утицати на постојеће друштвене односе.

У правној литератури последњих година истражено је мноштво циљева кривичног права: тако, С. В. Максимов идентификује четири врсте циљева: циљ КЗ-а РФ, циљ кривичне одговорности, циљ кажњавања и циљ примене других кривичноправних мера.[22] Чини се, међутим, сасвим погрешним да се умање циљеви гране права на тај начин што се замењују циљевима појединих његових института, чак и када су ти институти од општег значаја. Кривично право, као и друге области права, има интегративни, органски интегрисани систем, то јест по елементима тог система дâ се закључити да кривично право поседује нарочита својства и посебну сврху, који карактеришу систем као целину, а не његове одвојене делове. Према мишљењу С. Ј. Тимокина (С. Ю. Тимохин), главни циљ руског кривичног права у садашњој фази јесте да обезбеди уставом гарантоване кривичноправне надлежности државе, формулисане у члану 2. Устава Руске Федерације, у обиму који је одређен предметом кривичног права. На садржај циљева кривичног права највише утичу: а) фактори који одређују појаву криминалитета; б) опште стање права РФ и в) обавезе Руске Федерације, као субјекта међународних односа.[23] Приликом анализе таквог гледишта, међутим, опет бисмо могли закључити да нема посебних циљева гране кривичног права или да су они превише апстрактни.

У страној литератури се као циљеви кривичног права означавају: 1) забране и спречавање друштвено неприхватљивих и прекорљивих понашања којима се повређују или угрожавају приватни или друштвени интереси, 2) подређивање друштвеној контроли особе чије понашање указује

---

20 Видети: Р. Фон Иеринг, „Цель в праве", *Избранные труды,* В 2 т. Т. 1., Юридический центр Пресс, Санкт Петербург 2006, 353.

21 Ю. В. Голик, „Цель в уголовном праве", *Категория „цель" в уголовном, уголовно-исполнительном праве и криминологии.* Материалы IV Российского Конгресса уголовного права, состоявшегося 28–29 мая 2009 г., Москва 2009, 188.

22 Видети: С. В. Максимов, *Цель в уголовном праве*, докторска дисертација на Правном факултету, Уљановск 2002, 174–175.

23 Видети: С. Ю. Тимохин, 8, 16–17.

на њену склоност ка преступништву, 3) заштита невиног лица од осуде и казне, 4) упозорење на природу прекорљивог понашања које се сматра кривичним делом, 5) разликовање тешких кажњивих дела од прекршаја.[24]

Достизање трећег циља је карактеристичније за кривично процесно право него за материјално право. Потврда тога садржана је у одредби члана 6. става 1. Закона о кривичном поступку РФ, у којој је прописано да је кривични поступак установљен да заштити личност од незаконите и неосноване оптужбе, осуде, ограничења њених права и слобода.

Верујемо да су главни циљеви руског кривичног права одржавање правног поретка у земљи, као и обезбеђење, уз помоћ кривичноправних средстава, сигурног суживота људи у друштву (укључујући ту и решавање социјалних конфликата), што не смета да се тој грани права доделе и неки други циљеви, али они свакако јесу споредни у односу на наведене. Такви циљеви, међутим, могу послужити као довољне поуздане гаранције од непотребних промена и примене руског кривичног законодавства, али само ако су у складу са циљевима других грана права, посебно оних које иначе припадају кругу кривичноправних.

4. ЗАКЉУЧАК

Након разматрања основних карактеристика гране руског кривичног права као профилисаног подсистема у оквиру руског правног система, те уочених особености и карактеристика те гране, чини се прикладним формулисати општи концепт: руско кривично право представља прилично изолован део руског правног система кривичноправних норми, субинститута, института и кривичноправних односа, у којима до изражаја долазе специфични принципи, који су намењени постизању циљева и задатака те гране права.

Следи да руско кривично право не представља само организацију норми, нити скуп кривичних норми и института, већ би требало да буде схваћено као шири правни феномен који укључује савремено практично постојање дате гране, релевантне правне процедуре у области сузбијања криминалитета, као и резултате процеса доношења кривичноправних прописа и активности на тумачењу тих прописа.

Познавање особина гране руског кривичног права, специфичности кривичноправних односа, потребе за нарочитом јасноћом метода и режима кривичноправне регулативе, идентитета садржаја кривичноправних норми у њиховом јединству и интеракцији, важности принципа те гране права, као и њених циљева и задатака, неопходни су за разумевање националне праксе на доношењу правних прописа и њиховој примени у области кривичног правосуђа.

*

24 Видети: J. C. Smith, B. Hogan, *Criminal Law*, Butterworths. Lexis Nexis 2002[10], 3.

Д-р Анна Васильевна Денисова
доцент, Юридический факультет, Самарского университета, Самара

РОССИЙСКОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ

Краткое содержание

В статье раскрыты понятие и основные идеи российского уголовного права, исследованы его цели и задачи. Знание отраслевых свойств российского уголовного права, его отраслевых принципов, целей и задач необходимо для понимания национальной практики правотворчества и правореализации в сфере уголовной юстиции.

Ключевые слова: российское уголовное право, принципы уголовного права, цели и задачи, уголовно-правовое регулирование, Уголовный кодекс Российской Федерации.

Anna Vasilevna Denisova, Ph.D.
Assistant Professor, Law School of the Samara National University, Samara

RUSSIAN CRIMINAL LAW: CONCEPT, GOALS, OBJECTIVES AND PRINCIPLES

Summary

The article discloses the concept and main ideas of Russian criminal law, studies its goals and objectives. Cognition of branch characteristics of Russian criminal law, its principles, goals and objectives is necessary for understanding of national legal practices and lawmaking in the field of criminal justice.

Keywords: Russian criminal law, principles of criminal law, goals and objectives, criminal law' regulation, the Criminal Code of the Russian Federation.

*Проф. др Драган Јовашевић**

КРИВИЧНА ДЕЛА У ВЕЗИ СА ЗЛОУПОТРЕБОМ ОПОЈНИХ ДРОГА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Апстракт

Злоупотреба опојних дрога и других психоактивних супстанци природног или синтетичког порекла представља негативну, социјално-патолошку појаву којом се угрожава здравље и живот људи. Са тиме је врло често повезано вршење других кривичних дела, које може добити карактер организованог и транснационалног криминала. Сва национална кривична законодавства на бази међународноправних аката универзалног и регионалног карактера предвиђају једно или више кривичних дела у вези са злоупотребом опојних дрога. У овом се раду управо разматрају кривична дела повезана са злоупотребом опојних дрога прописана у кривичном законодавству Руске Федерације. Констатује се да је руски законодавац настојао да обезбеди целовиту кривичноправну заштиту: као извршилачке радње предвидео је кажњиве припремне радње набавке потенцијално опасних психоактивних супстанци, радње помагања у набавци и коришћењу опојних дрога или подстрекавања на коришћење дроге, радње којима се проузрокује губитак опојних дрога и других психоактивних супстанци при дозвољеној производњи и промету, радње недозвољене производње, држања и стављања у промет опојних дрога и других психоактивних супстанци и тако даље. Сва кривична дела, осим једног, јесу формална, што олакшава њихово доказивање. С обзиром на то да законодавац често користи правне стандарде, аутор упозорава на значај подзаконских аката и смерница Врховног суда Руске Федерације у пракси.

Кључне речи: опојне дроге, злоупотреба, кривично дело, закон, санкције, Руска Федерација.

1. УВОД

Основ за инкриминацију кривичних дела у вези са злоупотребом опојних дрога у савременом руском кривичном законодавству, као што је то случај и са другим државама, налази се у међународноправним актима који су донети у оквиру и под окриљем Организације уједињених нација, као што су: Јединствена конвенција о опојним дрогама из 1961. године, Конвенција о психотропним супстанцама из 1971. године и Конвенција УН-а против незаконитог промета опојним дрогама и психотропним супстанцијама из 1988. године.[1]

* Редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу.

1 Више у: Драган Јовашевић, „Злоупотреба опојних дрога у међународном кривичном праву“, *Судска пракса* 6/2005, 67–73, Драган Јовашевић, *Међународно кривично право*, Ниш 2010, 228–231.

Набројани међународни документи садрже и листу забрањених опојних дрога и психотропних супстанци и њихових препарата и предвиђају делатности физичких и правних лица које би поједине државе требало да забране и у свом националном законодавству предвиде као самостална кривична дела, прописујући казне и друге кривичне санкције за њихове учиниоце.[2]

Објект заштите свих кривичних дела у вези са злоупотребом опојних дрога јесте здравље људи (индивидуално неодређеног броја лица), а објект напада су природне или синтетичке супстанце или препарати који су проглашени за опојне дроге (наркотична средства, психотропне супстанце или њихови прекурсори), који делују на централни нервни систем, а после краће или дуже употребе изазивају стање физичке или психичке зависности (адикције), тако да услед наглог престанка са уношењем опојне дроге у организам наступа апстиненцијална криза.[3] Постоји више врста опојних дрога, психотропних супстанци и сировина за њихову производњу које надлежни органи сваке државе, самим тим и Руске Федерације (надлежно је Министарство здравља), на основу списка садржаног у прилогу Јединствене конвенције УН-а са пратећим протоколима, проглашавају опојним дрогама и психотропним супстанцама у одговарајућим правним актима.[4] Поступајући по посебним федералним законима,[5] надлежни органи процењују да ли пронађени предмети могу да се сматрају опојним дрогама, психотропним супстанцама, њиховим заменама, прекурсорима или потенцијално могу бити употребљени као такве супстанце. Према истом закону, по обавезним смерницама Пленума Врховног суда Руске Федерације тумаче се радње кривичних дела предвиђених у кривичном законодавству које се састоје у незаконитој производњи, коришћењу или стављању у промет опојних дрога и других забрањених супстанци.[6]

Руска Федерација је јуна 1996. године донела Кривични законик који је до сада више пута мењан.[7] У глави 25 Законика под називом „Кривична дела против здравља становништва и друштвеног морала“ предвиђено је

2 Драган Јовашевић, „Кривичноправни аспекти злоупотребе опојних дрога“, *Билтен Окружног суда у Београду*, 56/2001, 44–62.

3 Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд 2014, 215, Д. Јовашевић, „Кривична дела у вези са опојним дрогама“, *Правни живот*, 9/1996, 183–199.

4 А. И. Рарог (ред.), *Уголовное право России, Общая часть*, Москва 2008, 314–315 (даље: А. И. Рарог, 2008).

5 Федеральный закон „О наркотических средствах и психотропных веществах“ от 8. января 1998 № 3-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18 июля 2009 г., № 177-ФЗ – *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2009, 29, ст. 3614). Листа наркотика, психотропних супстанци и њихових прекурсора, који подлежу контроли, утврђена је у подзаконском акту (Постановление Правительства РФ от 30. июна 1998 № 681, „Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации“, са последњим изменама од 25. маја 2017. г. № 631).

6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23. декабря 2010, № 31.

7 Уголовный кодекс РФ од 13. июня 1996. г., № 63-ФЗ (са последњим изменама од 3. априла 2017).

више кривичних дела злоупотребе опојних дрога, то јест наркотика и психотропних супстанци. У та кривична дела спадају: незаконита производња и слање опојних дрога и психотропних супстанци или њихових замена, као и илегална продаја или слање биљака које садрже њихове наркотике или психотропне супстанце, или делове који садрже наркотике и психотропне супстанце (чл. 228), незаконита производња, промет или транспорт лекова, психотропних супстанци и њихових замена, као и нелегална продаја или испорука биљака које садрже наркотике или психотропне супстанце или делове који садрже наркотике и психотропне супстанце (чл. 228.1), кршење правила промета опојних дрога или психотропних супстанци (чл. 228.2), одузимање или изнуда опојних дрога или психотропних супстанци, као и биљака које садрже наркотике или психотропне супстанце или њихових делова који садрже наркотике и психотропне супстанце (чл. 229), кријумчарење опојних дрога, психотропних супстанци и њихових прекурсора или замена, или биљака које садрже опојне дроге, психотропне супстанце или њихове прекурсоре, или делова биљака, које садрже опојне дроге, психотропне супстанце или њихове прекурсоре, алата или опреме, која је под посебном контролом и користи се за производњу опојне дроге или психотропне супстанце (чл. 229.1), навођење на употребу опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена (чл. 230), незаконито гајење велике количине биљке која садржи наркотике или психотропне супстанце или њихове прекурсоре (чл. 231), организација и одржавање скровишта или систематско пружање објеката за коришћење опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена (чл. 232), незаконито издавање или фалсификовање рецепата или других докумената који дају право на стицање опојних дрога или психотропних супстанци (чл. 233) и незаконити промет потенцијално опасних нових психоактивних супстанци (чл. 234.1).

Учесталим изменама КЗ-а и глава 25 претрпела је промене, нарочито 2010. и 2015. године, када су измењени описи кривичних дела у вези са злоупотребом дрога, извесна кривична дела или поједини облици дела су укинути, а друга су уведена (нпр. кривично дело из члана 234.1). Бројне измене указују на појачани напор државе Руске Федерације да се ефикасније супротстави промењеним одликама наркокриминалитета, као и да своје законодавство усагласи са, у међувремену, прихваћеним међународноправним документима ОУН-а који се односе на спречавање злоупотреба опојних дрога.

Будући да је аутор и раније анализирао руско законодавство у вези са спречавањем злоупотребе опојних дрога[8], у раду је извршена евалуација ранијих анализа у складу са актуелним законским изменама, а у закључку је дата детаљнија оцена учињених измена.

8 Упоредити: Д. Јовашевић, „Кривична дела у вези са опојним дрогама у упоредном кривичном законодавству“, *Страни правни живот*, 2–3/2004, 85–103, И. Федосова, Т. Скуратова, *Уголовный кодекс Российской Федерации*, Москва 2005, 168–173.

2. КРИВИЧНА ДЕЛА У ВЕЗИ СА ЗЛОУПОТРЕБОМ ОПОЈНИХ ДРОГА

1) Незаконита производња и слање опојних дрога, психотропних супстанци, њихових замена или биљака које садрже наркотике или психотропне супстанце

Кривично дело названо Незаконита производња и слање опојних дрога и психотропних супстанци или њихових замена, као и илегална продаја или слање биљака које садрже наркотике или психотропне супстанце, или делова биљака који садрже наркотике и психотропне супстанце прописано је у члану 228. КЗ-а Руске Федерације. Има један основни и један тежи облик испољавања.

Радњу извршења основног облика дела чини лице које, без намере продаје, противзаконито набави, складишти, транспортује, производи и прерађује средства проглашена за опојне дроге, психотропне супстанце или њихове замене у значајним количинама или противзаконито набави, складишти или транспортује биљке које садрже наркотике или психотропне супстанце или делове тих биљака у значајним количинама.

Предмет напада (објект радње извршења) јесу средства проглашена за опојне дроге (тј. наркотици), психотропне супстанце или њихове замене или биљке које садрже наркотике или психотропне супстанце или њихови делови. У зависности према ком објекту су радње извршења усмерене, разликују се две ситуације и то: а) када су радње извршења предузете у односу на средства која се сматрају опојним дрогама, психотропним супстанцама или њиховим заменама и б) када су радње извршења предузете у односу на биљке које садрже наркотике или психотропне супстанце или њихове делове који садрже психотропне супстанце.

Радње извршења су алтернативно прописане, све се односе на незаконито поступање. То су: набављање средства проглашеног за опојну дрогу или другог, алтернативно прописаног предмета, што подразумева долажење у посед предмета кривичног дела на било који начин; складиштење, које се схвата као чување, то јест успостављање државинске, фактичке власти непосредно или посредно над предметом кривичног дела; транспорт – пренос или превоз предмета било којим средствима и на било који начин; производња, која значи стварање нове до тада непостојеће супстанце или препарата проглашеног за опојну дрогу физичким или хемијским путем и прерада у смислу стварања нове или побољшање својстава супстанце или препарата постојеће опојне дроге или психотропне супстанце.[9]

За постојање основног облика кривичног дела потребно је да се радња извршења предузима:

1) на одређени начин – противзаконито стиче или складишти опојну дрогу или друге алтернативно прописане предмете дела, противно

9 А. И. Рарог, Г. А. Есаков, А. И. Чучаев, В. П. Степалин, *Уголовное право России. Части общая и особенная. Курс лекций*, Москва 2007, 370–375.

правилима о стицању постојећим медицинским и фармаколошким прописима који уређују област производње, прераде и промета опојних дрога и психотропних супстанци, односно њихових замена, или противно прописима који регулишу дозвољени узгој и држање биљака које садрже психотропне супстанце, што указује на бланкетни карактер диспозиције,

2) у односу на одређене предмете који су означени по федералном закону № 3-ФЗ из 2009. као опојне дроге и психотропне супстанце или њихове замене или на биљке које садрже психотропне супстанце (или делове тих биљака који садрже такве супстанце),
3) да радњу извршења предузима без намере стављања у промет тих предмета,
4) да радње предузима у одређеном обиму и интензитету, то јест да се предмет радње извршења јавља у „значајној количини“ или „великом обиму“. Садржај тих правних стандарда није одређен законом, тако да о томе судско веће које решава у сваком конкретном случају заузима став.

Према особеностима радње извршења у досадашњој литератури се уобичајено правила разлика између два основна облика кривичног дела, од којих је један усмерен на наркотичка средства, психотропне супстанце и њихове замене, а други на биљке које садрже психотропне супстанце или делове таквих биљака.[10] Што се тиче додатног субјективног обележја дела, иако учинилац радњу извршења предузима са умишљајем, потребно је да ту радњу није предузео у циљу продаје опојних дрога (или сличних супстанци, односно биљака које садрже психотропне супстанце), то јест да није имао такву намеру у време предузимања радње извршења.

За учиниоца основног облика дела алтернативно је прописана новчана казна до 40.000 рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица за време до три месеца или казна обавезног рада у трајању до 480 часова или корективни (поправни) рад у трајању до две године или ограничење слободе до три године или казна лишења слободе до три године.

У случају да учинилац кривичног дела добровољно преда наркотична средства или друге предмете кривичног дела или активно допринесе: откривању и сузбијању промета опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена, или откривању и сузбијању нелегалне набавке, складиштења, испоруке биљака које садрже такве супстанце или њихових делова, или идентификовању лица која су учинила такве радње или допринесе откривању покретне или непокретне имовине која је прибављена таквим незаконитим радњама, према изричитом слову Кривичног законика, може се ослободити од кривичне одговорности (тиме и од казне). Постоји дакле посебан факултативни основ за ослобођење од одговорности за учињено дело због поступака стварног кајања. У Законику је изричито наглашено да

10 А. И. Рарог, 2008, 433–436.

се добровољном предајом опојних дрога (или другог предмета кривичног дела) неће сматрати предаја таквих предмета приликом хапшења осумњиченог или предузимања одговарајућих истражних радњи према њему. Могла би то бити ситуација предузимања претреса (личног или претреса просторија и слично).

Тежи облик тог кривичног дела, прописан у ставу 2. истог члана, постоји када је радња извршења основног дела предузета у односу на „велике количине" опојних дрога, психотропних супстанци, њихових замена, биљака које садрже такве супстанце или делова биљака који садрже такве супстанце. Законик упућује на одговарајућу одлуку Владе Руске Федерације (чл. 228.1, 229. и 229.1) којом се одређује значење појмова „велика количина" и „нарочито велика количина" тих забрањених супстанци и препарата, с тим што се та количина процењује према карактеристикама одређене психотропне супстанце или другог предмета дела, а може да подразумева не само већу тежину, него и јачу концентрацију опојне дроге или психотропне супстанце.[11]

За учиниоца наведеног облика дела алтернативно је прописана казна затвора од три до десет година или новчана казна до 500.000 рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до три године.

2) Незаконита производња, промет или транспорт опојних дрога или психотропних супстанци

Друго кривично дело у вези са злоупотребом опојних дрога прописано је у одредби члана 228.1. КЗ-а Руске Федерације. Кривично дело се састоји у незаконитој производњи, промету или транспорту средстава проглашених за опојне дроге, психотропних супстанци или њихових замена, као и у незаконитом промету или транспорту биљака које садрже наркотична средства или психотропне супстанце или делова таквих биљака. С обзиром на фактичке специфичности предузете радње извршења, зависно од тога на који се предмет односи, у руској литератури се сматра да треба разликовати два вида испољавања тог дела: а) први, када је радња извршења предузета у односу на средства проглашена за опојне дроге, психотропне супстанце или њихове замене и б) други, када су предмет дела биљке које садрже наркотике или психотропне супстанце или делови таквих биљака.[12]

Радња извршења је прописана као чињење и то алтернативно као: производња, промет или транспорт предмета кривичног дела. Производња подразумева различите активности (физичке, физичко-хемијске поступке синтетизовања дроге и слично) којима се из одређеног материјала добија опојна дрога, психоактивна супстанца или њена замена. У то, такође, спа-

11 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30. июня 2015. г., № 30 „О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 'О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами'".

12 А. И. Рарог и др., 2007, 375–377.

дају и поступци сађења, узгоја, брања биљака које садрже психоактивне супстанце. Промет опојних дрога или другог предмета дела укључује како теретно, тако и бестеретно располагање (поклањање тог предмета и сличноно). Транспорт значи превоз или пренос предмета дела било којим превозним средством, непосредно или посредно. За учиниоца тог дела прописана је казна лишења слободе од четири до осам година са ограничењем слободе у трајању до једне године или без тога.

Законик предвиђа четири тежа, квалификована облика тог дела. Први тежи кривични облик, прописан у ставу 2. члана 228.1 постоји ако је радња продаје опојне дроге, психотропних супстанци или њихових замена извршена на одређеном месту (у истражном затвору, казнено-поправној установи, управној згради, административном објекту, образовној установи, спортском објекту, средству или објекту железничког, ваздушног, поморског или речног саобраћаја, подземног јавног превоза или у простору који је намењен за забаву или рекреацију) или на одређени начин (коришћењем средстава јавног информисања, електронских, информационих или телекомуникационих мрежа, укључујући и интернет).[13]

За тај облик кривичног дела прописана је казна лишења слободе од пет до двадесет година са или без новчане казне до 500.000 рубаља или новчане казне у износу плате или другог дохотка осуђеног лица за време до три године и са ограничењем слободе до једне године или без њега.

Други тежи облик дела постоји када је основно дело учињено: а) у групи лица по претходном договору и б) у погледу „значајније количине" опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена. За то дело прописана је казна лишења слободе од осам до петнаест година, са или без новчане казне у износу до 500.000 рубаља или новчане казне у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до три године и са ограничењем слободе до две године или без тог ограничења.

Трећи тежи облик дела постоји ако је радња извршења основног дела предузета: а) од организоване групе, б) од лица које искоришћава свој службени положај, в) од пунолетног лица према малолетном лицу као пасивном субјекту и г) у односу на велику количину опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена. За тај тежи облик кривичног дела, прописана је казна лишења слободе од десет до двадесет година уз могућност одузимања права на обављање одређених дужности или одређених делатности у трајању до двадесет година. Учиниоцу се такође може изрећи и споредна новчана казна у износу до милион рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица за време до пет година.

Основни облик тог кривичног дела, као и претходно наведени тежи облици, ако се односе на „нарочито велике количине" опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена, прерастају у најтежи облик кривичног дела из члана 228.1. Кривичног законика. Правни стандард „нарочито велике количине" опредељује се према наведеној одлуци Владе Руске Федерације.

13 И. Федосова, Т. Скуратова, 2005, 169–170.

За најтежи облик кривичног дела прописана је казна лишења слободе у трајању од петнаест до двадесет година или доживотни затвор. Уз једну од тих казни суд може изрећи споредне санкције одузимања права на обављање одређених дужности или одређених делатности у трајању до двадесет година и/или споредну новчану казну до милион рубаља, односно у износу зараде или другог прихода осуђеног лица за период до пет година.[14]

3) Кршење правила промета опојних дрога или психотропних супстанци

У члану 228.2. КЗ-а предвиђено је кривично дело под називом: кршење правила промета опојних дрога или психотропних супстанци. Кривично дело чини лице дужно да поштује одговарајућа правила у процесу производње и промета опојних дрога или других недозвољених супстанци, које крши правила производње, израде, прераде, складиштења, евидентирања, издавања, примене, продаје, дистрибуције, транспорта, трансфера, стицања, коришћења, увоза, извоза или уништења опојних дрога, психотропних супстанци или њихових прекурсора, као и алата и опреме која се користи за производња опојних дрога или психотропних супстанци под посебном контролом, изазивајући њихов губитак, или ко крши правила гајења биљака које садрже опојне дроге или психотропне супстанце или њихове замене, за коришћење у научне, образовне сврхе и стручне активности, или ко крши правила складиштења, евидентирања, примене, продаје, транспорта, куповине, коришћења, увоза, уклањања или уништавања биљака које садрже опојне дроге или психотропне супстанце или њихових прекурсора и њихових делова који садрже опојне дроге или психотропне супстанце или њихове замене, што доводи до губитка тих биљака или њихових делова.

За наведено кривично дело може се изрећи новчана казна која не прелази стотину и двадесет хиљада рубаља или плату или друге приходе осуђеног за период до једне године или обавезног рада за период од највише 360 часова уз могућност да се одреди и одузимање права на обављање одређених дужности или одређених делатности у трајању до три године.

У оквиру основног облика дела, према начину извршења и предмету дела, разликују се два вида испољавања, зависно од тога да ли је кривично дело усмерено на кршење правила производње и промета опојних дрога, психотропних супстанци, прекурсора, средстава и опреме која се користи за њихову производњу, или на кршење правила узгоја, промета и уништавања биљака које садрже опојне дроге или психотропне супстанце или њихових делова са одговарајућим својствима.[15]

Конститутивно обележје бића тог кривичног дела јесте својство извршиоца који мора бити лице које овлашћено учествује у процесу производње и промета опојних дрога или биљака које садрже опојне дроге и

14 С. М. Кочои, *Уголовное право – Общая и Особенная часть*, Москва 2009, 323.

15 А. И. Рарог и др. 2007, 377–379.

које је дужно да поштује одговарајућа правила у том процесу. Диспозиција кривичног дела је бланкетног карактера, те се садржај правила којих извршилац мора да се придржава процењује на основу одговарајућих прописа и правила струке. За разлику од претходно описаних, формалних кривичних дела, то кривично дело пример је такозваног материјалног кривичног дела, код кога је могућ покушај. За постојање довршеног дела захтева се да је одговарајућом радњом кршења прописа производње или стављања у промет опојних дрога или другог предмета дела извршилац проузроковао одговарајућу последицу (губитак опојних дрога, психотропних супстанци, њихових прекурсора, средстава или опреме намењене производњи дрога, биљака које садрже психотропне супстанце или делова таквих биљака).

Тежи облик наведеног дела постоји у два случаја: ако је радња извршења предузета из побуде користољубља (за постојање дела довољно је да она постоји, иако не мора бити и остварена), или ако је радњом предузетом из нехата проузрокована штета по здравље људи или друге тешке последице. Под користољубивом побудом сматра се умишљај учиниоца који је усмерен на остварење имовинске користи (добијање новца, имовине, имовинских права и слично) за себе или другог или на избегавање материјалних трошкова (враћање имовине, дуга, коришћење услуга, испуњавање финансијских обавеза за кредит и слично).[16] Када постоје тешке последице или штета по здравље људи представља фактичко питање које се мора утврдити у сваком конкретном случају. Последице по здравље људи значе промене на организму човека услед појаве психо-физичке зависности од опојних дрога. Друге тешке последице се уобичајено повезују са тешком материјалном штетом по власника, са нарушавањем процеса рада у предузећу или установи. Прописане теже последице морају бити у узрочно-последичној вези са предузетом радњом извршења основног дела и у односу на њих учинилац дела мора да поступа са нехатом.[17]

За тежи облик могу се изрећи прописане санкције: новчана казна од 100.000 до 300.000 рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица за време од једне до две године или казна обавезног рада до 480 часова или ограничење слободе до три године или казна затвора до три године уз одузимање права на обављање одређених дужности или одређених делатности за време до три године.

4) Одузимање или изнуда опојних дроīа или психотропних супстанци

Кривично дело одузимања или изнуде опојних дрога или психотропних супстанци предвиђено је у члану 229. Кривичног законика Руске Федерације. Дело чини лице које изврши крађу (одузимање од другога) или изнуђује (употребом силе или претње од другог лица) опојне дроге или психотропне супстанце или биљке које садрже наркотичке или психотропне супстанце или делове тих биљака који садрже такве супстанце.

16 С. М. Кочои, *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации*, Москва 2011, 621.

17 И. Федосова, Т. Скуратова, 2005, 170.

Радња извршења јесте двојако алтернативно одређена као: а) крађа, то јест противправно одузимање туђе покретне ствари из притежања (детенције) другог лица (физичког или правног), без разлике да ли то лице држи предмете дела овлашћено или неовлашћено и б) изнуда – употреба силе или претње непосредном употребом силе, како би се друго лице (на пример, медицинска сестра или друго лице које опојну дрогу или други предмет дела има у детенцији) навело да само преда ствар учиниоцу дела. Битно је да се било која од прописаних радњи извршења предузима у односу на одређене предмете као што су: а) средства проглашена за опојне дроге, б) психотропне супстанце и в) биљке које садрже наркотична средства или психотропне супстанце или делови тих биљака који садрже психотропне супстанце[18].

За то кривично дело прописана је казна лишења слободе од три до седам година.

Дело има три тежа, квалификована облика испољавања.[19]

Први тежи облик дела за који је прописана казна затвора од шест до десет година са факултативном новчаном казном до 500.000 рубаља или у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до три године или уз факултативно ограничење слободе до једне године, постоји ако основни облик кривичног дела учини: а) група лица по претходном договору, б) лице које искоришћава свој службени положај, в) учинилац уз примену насиља или уз претњу применом насиља које није опасно по живот и здравље људи. Група лица се тумачи у складу са чланом 35. став 2. Кривичног законика. Искоришћавање службеног положаја значи злоупотребу или прекорачење овлашћења које има, на пример, лекар, апотекар, медицинска сестра, шпедитер и слично, који располажу опојним дрогама у вези са својим радним обавезама, док се применом насиља које није опасно по живот сматра наношење удараца (туча).[20]

Други тежи облик наведеног дела постоји ако је основни облик из става 1. или тежи облик из става 2. учињен: а) од организоване групе, б) у односу на „велике количине“ опојних дрога, психотропних супстанци, биљака које садрже наркотике или њихових делова који садрже такве супстанце и в) уз примену насиља или претњу насиљем које је опасно за живот или здравље људи. Дефиниција организоване групе садржана је у члану 35. ст. 3. Кривичног законика. Велике количине опојних дрога или других психоактивних супстанци процењују се према одговарајућој регулативи. За тај облик кривичног дела прописана је казна лишења слободе од осам до петнаест година, а уз ту казну се факултативно изриче новчана казна до 500.000 рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до три године или ограничење слободе до две године.

18 А. И. Рарог, 2008, 436–438.

19 А. И. Рарог и др., 2007, 379–381.

20 С. М. Кочои, 2011, 624.

5) Кријумчарење опојних дрога, психотропних супстанци, њихових прекурсора или замена, биљака које садрже опојне дроге, психотропне супстанце или прекурсоре или њихових одговарајућих делова или средстава или опреме под посебном контролом која се користи за производњу опојне дроге

Кривично дело под наведеним насловом прописано је у члану 229.1. Кривичног законика. Радња извршења основног облика дела састоји се у кријумчарењу опојних дрога, психотропних супстанци, њихових прекурсора или замена, биљака или њихових делова који садрже опојне дроге (психотропне супстанце или прекурсоре), средстава или опреме под посебном контролом која се користи за производњу наркотичких лекова или психотропних супстанци. У члану 229.1 ст. 1. КЗ-а прописан је основни облик кривичног дела, које може учинити сваки учинилац који незаконито преноси преко царинске границе Царинске уније Евроазијске економске заједнице, односно унутар те Царинске уније, преко државне границе Руске Федерације са државама-чланицама Уније опојне дроге, психотропне супстанце и њихове прекурсоре или замене, биљке и делове биљака који садрже опојне дроге (и сличне супстанце), средства и опрему под посебном контролом која се користи у производњи наркотика или психотропних супстанци. Конститутивна обележја кривичног дела јесу: предмет дела (опојне дроге и други наведени предмети), радња извршења (кријумчарење тих предмета) и место извршења (гранична линија Руске Федерације, односно Царинске уније Евроазијске економске заједнице или неке од држава чланица Царинске уније). Према томе, радња кријумчарења није само незаконито изношење у иностранство или уношење у земљу (преко граница РФ-а) опојних дрога или другог предмета дела, него и незаконити пренос (транзит) наведених предмета дела преко територије РФ-а уз њихово преношење преко царинске линије Царинске уније Евроазијске економске заједнице. Незаконитост тих поступака потврђују чињенице неутврђеног кретања робе, скривања од органа царинске контроле, подношења лажних декларација или недекларисања робе, коришћење лажних података о производима који се преносе преко царинске линије и слично.

За тај облик кривичног дела прописана је казна затвора од три до седам година и (факултативно) новчана казна до милион рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до пет година и, такође факултативно, ограничење слободе до једне године.

Кривично дело има три тежа, квалификована облика испољавања.

Први тежи облик дела, за који је прописана казна затвора од пет до десет година уз коју се факултативно могу изрећи новчана казна до милион рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица за време до пет година или казна ограничења слободе до годину дана и шест месеци, постоји ако је основни облик дела учињен: а) од групе лица,

по претходном договору, б) злоупотребом службеног положаја и в) у односу на „значајније количине“ опојних дрога, психотропних супстанци, или тих супстанци садржаних у биљкама или њиховим деловима.

У други тежи облик прераста основни облик дела, ако је радња извршења предузета у односу на „велику количину“ опојних дрога или других наведених предмета дела у 1. ставу. За учиниоца тог дела прописана је казна затвора од десет до двадесет година и (факултативно) новчана казна до милион рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица за време до пет година, а такође се учиниоцу може изрећи ограничење слободе до две године.

Најтежи облик тог кривичног дела постоји ако је радња из става 1, 2. или 3. учињена: а) од организоване групе, б) у односу на „нарочито велике количине“ опојних дрога и других предмета дела из става 1, в) уз употребу насиља према лицу које обавља царински надзор или пограничну контролу. За тај облик дела прописана је казна лишења слободе од петнаест до двадесет година (уз коју се може изрећи новчана казна до милион рубаља или новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до пет година и/или ограничење слободе до две године) или казна доживотног затвора.

б) Навођење на употребу опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена

Слично као и у кривичном законодавству Републике Србије, у кривичном делу из члана 230. КЗ-а Руске Федерације предвиђено је као радња извршења кривичног дела подстрекавање другог на употребу опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена. Типична радња саучесништва овде је прописана као извршилачка радња самосталног кривичног дела. С обзиром на то да у Законику није дефинисано у чему се састоји „навођење“, у теорији се сматра да би под тим радњама требало подразумевати сталне поступке којима се друго лице наводи на употребу наркотика, или друге одговарајуће супстанце. Дело је свршено предузимањем саме радње навођења која се састоји у утицању на вољу другога да започне или настави са узимањем наркотичних или сличних супстанци, без обзира на то да ли је друго лице под тим утицајем заиста и приступило употреби наркотика.[21] Учиниоцу се може изрећи казна ограничења слободе до три године или казна затварања до шест месеци или казна лишења слободе у трајању од три до пет година.

Тежи облик кривичног дела прописан је у ставу 2. истог члана. Постојаће ако је радња навођења учињена: а) од групе лица, по претходном договору, б) од стране организоване групе, в) према два или више лица или г) уз употребу насиља или под претњом употребе насиља.[22] За тај облик кривичног дела прописана је казна лишења слободе од пет до десет

21 А. И. Рарог, 2008, 438–440.

22 А. И. Рарог и др., 2007, 381–384.

година. Уз казну је предвиђено факултативно изрицање ограничења слободе у трајању до две године.

Најтежи облик тог кривичног дела, за који је прописана казна затвора од десет до петнаест година уз могућност одузимања права на обављање одређених дужности или одређених делатности у трајању до двадесет година или могућност ограничења слободе у трајању до две године, постоји ако је радња извршења основног облика дела или облика из става 2. предузета: а) према малолетном лицу (под којим се сматра лице узраста до навршених 18 година, што мора бити познато учиниоцу дела у време предузимања радње извршења), или б) ако је услед конзумирања опојних дрога или других наведених супстанци настала смрт лица које је навођено на њихово коришћење, или су наступиле друге тешке последице. У том другом случају примењује се конструкција одговорности учиниоца за теже последице, то јест изазвана тешка последица мора бити узрокована предузетом радњом извршења основног или тежег облика дела, и у односу на ту тежу последицу мора постојати нехат учиниоца. У посебним напоменама уз члан 230. Кривичног законика законодавац је истакао да се радњом тог кривичног дела не могу сматрати дозвољени поступци пропагирања превенције инфекције ХИВ вирусом или других опасних заразних болести, када такве активности координира извршна власт у области јавног здравља и други органи надлежни за спровођење закона.

7) Незаконито гајење велике количине биљке која садржи опојне дроге или психотропне супстанце или њихове прекурсоре

У члану 231. КЗ-а Руске Федерације, као радња извршења посебног кривичног дела, предвиђен је незаконити узгој велике количине биљака које садрже опојне дроге или психотропне супстанце или њихове прекурсоре. Радња извршења се састоји у гајењу (сађењу, узгајању, укрштању) биљке која садржи опојне дроге или психотропне супстанце или њихове прекурсоре. Према ставу Пленума Врховног суда РФ-а, под гајењем биљака, у смислу става 1. члана 231. требало би да се разумеју активности којима се тек стварају посебни услови за садњу и узгој биљака као и активности на њиховој садњи и узгоју, унапређењу технологије гајења, развоју нових сорти, повећању приноса и отпорности на негативне метеоролошке услове.[23] За постојање дела битно је да се радња извршења предузима: а) на одређени начин – противзаконито, то јест противно постојећим медицинским и фармаколошким прописима, б) у односу на одређени предмет, а то су биљке које садрже опојна средства или психотропне супстанце или њихове прекурсоре и в) у односу на „велике количине“ таквих биљака.[24] За то дело алтернативно су прописане: новчана казна до 300.000 рубаља или

23 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2010 г. № 31, 29 г. „Об изменении и дополнении некоторых постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам“.

24 А. И. Рарог, 2008, 440–442.

новчана казна у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до две године или обавезни рад до 240 часова или ограничење слободе у трајању до две године или лишење слободе у истом трајању.

Тежи облик дела постоји ако је радња основног облика дела предузета: а) од групе лица по претходном договору или од организоване групе, б) применом силе, в) у односу на „нарочито велике количине" биљака[25]. За тај облик дела прописана је казна затвора до осам година и (факултативно) ограничење слободе у трајању до две године.

Исто као и код осталих кривичних дела из ове групе, „велике" и „нарочито велике" количине гајених биљака које садрже опојне дроге или психотропне супстанце или њихове прекурсоре, за потребе примене овог члана тумаче се према одговарајућој Одлуци Владе РФ-а (у складу са Федералним законом од 19. маја 2010, бр. 87-ФЗ).

8) Орīанизација и одржавање скровишта или систематско ūружање објеката за коришћење оūојних дроīа, ūсихотроūних суūстанци или њихових замена

Следеће кривично дело којим је заправо инкриминисано помагање као радња извршења самосталног кривичног дела, а не као облик саучесништва, предвиђено је у одредби члана 232. КЗ-а Руске Федерације. Радња извршења представља помагање, омогућавање, олакшавање другоме, стварање услова и могућности да друго лице дође у у додир са опојним дрогама. Може се предузети следећим алтернативно предвиђеним делатностима усмереним на: а) организовање или б) одржавање скровишта или в) систематско пружање скровишта или других простора за потрошњу опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена. Циљ тако предузете забрањене делатности јесте да се на тај начин омогуће услови за коришћење опојних дрога, психотропних супстанци или њихових замена од стране индивидуално неодређеног броја лица. Дело је свршено самим предузимањем одговарајуће радње извршења, без обзира на то да ли је услед њеног извршења неко лице заиста и користило опојна средства, психотропне супстанце или њихове замене. Ради уједначења судске праксе, прихваћено је изменама закона из 2013. године да би радњу систематског пружања објеката за коришћење дрога требало тумачити по угледу на кривично дело организовања заната проституције из члана 241. КЗ-а Руске Федерације. Прописана казна за тај облик кривичног дела јесте лишење слободе у трајању до четири године уз могуће ограничење слободе до једне године.[26]

Када је радња извршења основног дела учињена у групи лица по претходном договору, постоји први тежи облик тог дела за који је прописана казна лишења слободе од две до шест година са ограничењем слободе у трајању до две године, које може, а и не мора да прати казну лишења слободе.

---

25 А. И. Рарог и др., 2007, 384–385.

26 А. И. Рарог и др., 2007, 442–443.

Најтежи облик (за који је иначе прописана казна затвора од три до седам година или ограничење слободе у трајању до две године) наведеног кривичног дела постоји ако је радњу извршења основног облика предузела организована група.[27]

9) Незаконито издавање или фалсификовање рецепата или других докумената који дају право на стицање наркотичних средстава или психотропних супстанци

Основни облик тог кривичног дела прописан је у члану 233. ст. 1. КЗ-а Руске Федерације. Дело се може извршити једном од две алтернативно предвиђене радње извршења. То су: а) издавање, схваћено као састављање новог до тада непостојећег писмена или б) фалсификовање, то јест преиначење, преправљање постојећег писмена. За постојање дела битно је то да се радња извршења предузима на одређени начин (незаконито) и у односу на одређени предмет, а то је рецепт или други документ који даје право имаоцу на стицање (прибављање) опојних дрога или психотропних супстанци, а не и на саме те супстанце.[28] И овде је као извршилачка радња у суштини инкриминисана радња саучесништва, то јест помагања другом лицу да дође у додир са опојним дрогама.

Учинилац тог кривичног дела се може казнити новчаном казном до 80.000 рубаља или новчаном казном у износу плате или другог дохотка осуђеног лица у периоду до шест месеци или казном обавезног рада до 360 часова или казном корективног (поправног) рада у трајању до једне године или ограничењем слободе у трајању до две године или принудним радом у трајању до две године (уз могућност изрицања одузимања права на обављање одређене дужности или одређене делатности у трајању до три године) или казном лишења слободе до две године која, такође, може бити праћена одузимањем права на обављање одређене дужности или одређене делатности учиниоцу у трајању до три године.[29]

Реч је заправо о кажњивим припремним радњама које имају карактер помагања да се другоме омогући да на тај начин дође у могућност да непосредно у организам унесе наркотична средства или психотропне супстанце. Припремне радње су прописане као радње извршења.

10) Незаконити промет потенцијално опасних нових психоактивних супстанци

Новим чланом 234.1. КЗ-а Руске Федерације 2015.[30] године уведено је посебно кривично дело које чини онај који нелегално производи, израђује, прерађује, складишти, транспортује, преноси, стиче, увози у Руску

27 А. И. Рарог, 2008, 385–386.

28 А. И. Рарог, 2008, 386–387.

29 А. И. Рарог и др., 2007, 443–444.

30 Уведено је Федералним законом од 3. фебруара 2015. г., № 7-ФЗ.

Федерацију или извози са територије РФ-а у циљу промета, као и илегалне продаје, потенцијално опасне нове психоактивне супстанце, чији је промет забрањен у Русији. За основни облик кривичног дела из става 1. прописана је новчана казна до 30.000 рубаља или новчана казна у износу зарада или других прихода учиниоца остварених за период до два месеца или ограничење слободе у трајању до две године.

У случају да је основни облик кривичног дела учинила група лица, по претходном договору, или је приликом његовог извршења из нехата нанета велика штета здрављу људи, постојаће тежи облик из става 2, за који се може изрећи казна до 200.000 рубаља, или новчана казна у висини зараде или другог прихода осуђеног за период до једне године или обавезног рада у трајању до 480 сати или принудног рада у трајању до пет година или казна лишења слободе у трајању до шест година.

Најтежи облик кривичног дела прописан је у ставу 3. истог члана. У тај облик прераста основни облик дела (ст. 1) или тежи облик из става 2, под условом да настане једна од две алтернативно постављене квалификаторне околности: а) да је кривично дело учињено у саставу организоване групе или б) да је приликом извршења дела из нехата проузрокована смрт једног лица. За такве облике кривичног дела прописана је казна поправног рада у трајању до пет година или казна лишења слободе до осам година.

3. ЗАКЉУЧАК

У складу са прихваћеним међународноправним документима универзалног карактера, Руска Федерација је, као и највећи број савремених држава, у кривичном законодавству прописала већи број различитих забрањених, незаконитих понашања учинилаца у вези са злоупотребом средстава која се сматрају опојним дрогама, психотропним супстанцама, њиховим прекурсорима, заменама, чак и потенцијално опасним новим психоактивним супстанцама. Уз учестале измене, кривична дела прописана у глави 25. КЗ-а, која се односе на спречавање злоупотребе опојних дрога, требало би да обезбеде целовиту и широку кривичноправну заштиту од незаконитих радњи различитих категорија учинилаца: од оних који дрогу производе, стичу, складиште или транспортују без намере продаје, или баш у том циљу, преко овлашћених лица која проузрокују (макар из нехата) губитак опојних дрога или одговарајућих средстава у току њихове дозвољене производње или промета, до оних који краду или изнуђују од других опојне дроге или предузимају нарочите радње (припремног карактера) којима се са умишљајем стварају услови и претпоставке да друго лице дође до опојних дрога или да их унесе у организам, као што су радње незаконитог издавања рецепата или незаконитог промета потенцијално опасних нових психоактивних супстанци. Квалификаторне околности због којих кривична дела добијају тежи облик јесу: количина опојних дрога или других предмета дела, чињеница да се дела врше искоришћавањем службеног положаја, да учиниоци делују у групи или организованој групи или су дела

квалификована узрастом пасивног субјекта (малолетно лице), начином извршења (учињена насиљем или уз претњу непосредном применом насиља), или тежином остварене последице у виду смрти неког лица, тешких последица по здравље људи или знатне материјалне штете по послодавца. Руски законодавац је, поред тога, предвидео одговорност и кажњивост и за поједине саучесничке радње као што су помагање и подстрекавање које су кроз самосталне инкриминације добиле карактер извршилачких радњи самосталних кривичних дела. Сва прописана кривична дела, осим једног, јесу формални деликти, што има значаја у погледу процене момента када је кривично дело свршено.

Предмети кривичног дела јесу различити: средства проглашена за опојне дроге и психотропне супстанце, њихове замене, прекурсори и потенцијално опасне психоактивне супстанце, биљке које садрже опојне дроге или психотропне супстанце (или њихови одговарајући делови), средства, опрема намењена производњи опојних дрога и слично. С обзиром на учестало коришћење бланкетних диспозиција, уз честе измене закона и тешкоће у разграничењу радњи појединих дела од других, за успешну примену права у пракси од посебног значаја су ставови и обавезна тумачења Врховног суда РФ-а, која су у неколико наврата донета искључиво у погледу кривичних дела у вези са злоупотребом опојних дрога.[31]

*

Д-р Драган Йовашевич
професор, Юридический факультет Университета в Нише

ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СВЯЗИ С ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕМ НАРКОТИЧЕСКИМИ СРЕДСТВАМИ В УГОЛОВНОМ КОДЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Краткое содержание

Злоупотребление наркотиками и другими психотропными веществами природного или синтетического происхождения является негативным, социально-патологическим явлением, которое ставит под угрозу здоровье и жизнь людей. Это очень часто связано с совершением других преступлений, которое может приобрести характер организованной и транснациональной преступности. Все националь-

31 Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ, Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27 июня 2012 года, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 июня 2015 года № 30 О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 года № 14 „О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами“, доступно и у *Билтену ВС РФ* бр. 9/2015 и на страници суда: *http://www.vsrf.ru/s.*

ные уголовные законодательства, на основании международно-правовых актов универсального и регионального характера, предусматривают одно или несколько преступлений, связанных с злоупотреблением наркотическими средствами. В настоящей статье как раз рассматриваются преступления, связанные с злоупотреблением наркотическими средствами, предусмотренные уголовным законодательством Российской Федерации. Отмечается, что российский законодатель стремился обеспечить комплексную уголовно-правовую защиту: в качестве преступных действий он предусмотрел наказуемые приготовления к преступлению в форме приобретения потенциально опасных психотропных веществ, пособничество в приобретении и использовании наркотических средств или подстрекательство к использованию наркотиков, деяния, которые вызывают потерю наркотических средств и других психотропных веществ в незапрещенном производстве и сбыте, деяния незаконного производства, хранения и сбыта наркотических средств и других психотропных веществ и т. д. Все преступления, кроме одного, формального состава, и это облегчает их доказывание. Имея в виду то, что законодатель часто использует правовые стандарты, автор предупреждает о важности подзаконных актов и постановлений Верховного суда Российской Федерации на практике.

Ключевые слова: наркотические средства, злоупотребление, преступление, закон, санкции, Российская Федерация.

Prof. Dragan Jovašević, Ph.D.
Full Professor, Faculty of law at the University of Niš

CRIMINAL OFFENCES RELATED TO DRUGS ABUSE IN RUSSIAN CRIMINAL LAW

Summary

Abuse of narcotic drugs and other psychoactive substances of natural or synthetic origin is negative, social-pathological phenomenon which threatens the health and life of people. It is very often connected to other criminal acts, which can get the character of organised and transnational crime. All national criminal legislations, based on international legal acts of universal and regional character, envisage one or more criminal offenses related to the misuse of narcotic drugs. This paper deals with criminal acts which are related to the misuse of narcotic drugs prescribed in criminal legislation of Russian Federation. It is noted that Russian legislator sought to provide comprehensive criminal protection – the law is prescribed acts of perpetration of a criminal offense, such as: punitive preparatory actions for the procurement of potentially dangerous psychoactive substances, aiding activities in the procurement and use of narcotic drugs or incitement to use drugs, acts that cause the loss of narcotic drugs and others psychoactive substances in permissible production and trafficking, acts of illicit production, possession and placing on the market of narcotic drugs and other psychoactive substances etc. All crimes, except one, are formal, which makes it easier to prove them. Since the legislator often uses legal standards, the author warns about the importance of subordinate legislation and guidelines of the Supreme Court of Russian Federation in practice.

Keywords: narcotic drugs, abuse, criminal offense, code, sanctions, Russian Federation.

*Проф. др Артур Генадјевич Безверхов**

О АКТУЕЛНИМ ПРОБЛЕМИМА ЗАКОНОДАВСТВА РУСИЈЕ О ОДГОВОРНОСТИ ЗА ИЗНУДУ

Апстракт

У чланку се разматрају нека питања правне квалификације изнуде у модерном руском кривичном законодавству. Посебна пажња посвећује се правној анализи структурних карактеристика кривичног дела изнуде, основног и допунског објекта, предмета кривичног дела, објашњењу тренутка довршења дела и других његових елемената, као и разграничењу изнуде од одузимања туђе покретне ствари и других сродних кривичних дела против имовине.

Кључне речи: економска кривична дела, имовинска кривична дела, изнуда, објект изнуде, предмет изнуде, захтев извршиоца изнуде, довршеност дела изнуде.

1. УВОД

На основу тачке 43. Стратегије националне безбедности Руске Федерације до 2020. године (*Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*), усвојене указом председника Руске Федерације (даље РФ) од 31. децембра 2015. године, бр. 683, кривична дела против личности и имовине и даље представљају једну од главних претњи држави и јавној безбедности Руске Федерације.

Међу наведеним кривичним делима, кривично дело изнуде карактерише повишен степен друштвене опасности. Изнуда заузима посебно место у групи кривичних дела против имовине; по својој правној природи принципијелно се разликује од крађе, превара и других имовинских кривичних дела извршених из користољубља. Питања квалификације изнуде као самосталног облика кривичних дела против имовине традиционално изазивају потешкоће приликом практичне примене закона.

У складу са наведеним, резолуција Врховног суда „О судској пракси код кривичног дела изнуде (чл. 163. Кривичног законика Руске Федерације)“ од 17. децембра 2015, бр. 56 представља благовремени и плодотворан исход свеобухватне и детаљне генерализације начина примене законодавства у

* Редовни професор, декан, Правни факултет, Самарски национални истраживачки универзитет „С.П. Корољов“, Самара

непосредном раду судова. Наведени извор судске праксе, који представља, када се ради о историји судског тумачења, другу одлуку Пленума Врховног суда Русије о делима изнуде[1], на вишем нивоу и далеко дубље и детаљније објашњава сложена питања спровођења прописа у области спречавања имовинских кривичних дела.

2. КАРАКТЕРИСТИКЕ ИЗНУДЕ

Пређимо на посебне карактеристике дате законске конструкције. Познато је да једна од њих јесте вишеструки заштитни објект изнуде.[2] У тачки 1. одлуке Пленума Врховног суда РФ-а од 17. децембра 2015. године бр. 56 наглашено је да је „карактер друштвене опасности кривичног дела предвиђеног у члану 163 КЗ-а Руске Федерације одређен тиме што је кривично дело усмерено како на имовинске односе, тако и на личност (здравље, неповредивост телесног интегритета, част и достојанство, њена друга права и легитимне интересе)". Једини изузетак од тога представља облик изнуде уз претњу уништења или оштећења неке друге имовине, јер је код тог облика принуда усмерена само на имовину, то јест на имовинске односе уопште.

Несумњиво, застрашивање наношењем имовинске штете може имати изузетно негативне последице по психу и утицати на физичку, душевну и социјалну добробит оштећеног. Претња је, међутим, непосредно усмерена на постизање другог резултата, а не на наношење штете здрављу човека. Осим тога, угрожавање тог правног добра није реално, већ потенцијално.

Кривичном делу са више објеката својствени су сложени (саставни) основни и допунски објекти. Говори ли се о основном објекту изнуде (имовина), тај појам је по обиму широк и може да има различити садржај, јер укључује све имовинске односе:

а) власничке односе (друштвене односе повезане са остваривањем права на приватну, државну, општинску и друге облике имовине),
б) друге имовинске односе – друштвене односе који се темеље на вези са остваривањем посебних имовинских права, на пример, право власничког управљања имовином (власништво, коришћење и располагање имовином), право оперативног управљања имовином (државина и коришћење), олакшице и друго,

---

1 Правно схватање Пленума Врховног суда РФ-а од 4. маја 1990 г., бр. 3 „О правосудној пракси код кривичног дела изнуде", које се примењује у пракси (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 4 мая 1990. г., № 3 „О судебной практике по делам о вымогательстве", *Сборник Постановлений Пленума Верховного Суда РФ* 1961–1993).

2 Кривична дела са више заштитних објеката (*многообъектные преступления*) јесу кривична дела којима се наноси штета на два или више правних добара заштићених кривичноправним нормама, тако што се повређују или угрожавају непосредни објекти кривичних дела, од којих је један главни, а други допунски: на пример, имовина и личност код пљачке (чл. 162 руског Кривичног законика). И у српском кривичном праву постоје кривична дела са више заштитних објеката: пример разбојништва се једнако може користити (*прим. уредника*).

в) облигационе односе, а то су друштвени односи који се везују за уговорне и друге обавезе када је једно лице (дужник) обавезно да у корист другог лица (повериоца) изврши одређену радњу, као што је: пренос имовине, обављање посла, пружање услуге, допринос заједничкој делатности, плаћање новца и слично, или да се уздржи од предузимања одређене радње, а поверилац има право да од дужника захтева да изврши своју обавезу,

г) други имовински односи.

Обавезан допунски објект изнуде јесу различита права, слободе и законом заштићени интереси личности: здравље (соматско и/или психичко), телесни интегритет, слобода, част и достојанство личности, право на име, пословни углед грађанина или правног лица, приватност, лична и породична тајна и слично.

Примери из судске праксе показују да радња изнуде може бити усмерена истовремено на два или више додатних објеката (нарочито на неприкосновеност интегритета личности, слободу и здравље човека). Према подацима из једног кривичног предмета на путу до куће ауто у коме се налазила жртва пресрели су нападачи у маскирној одећи са маскама на лицу; један од њих био је униформисан као саобраћајни полицајац, а друга двојица су имали у рукама по један калашњиков. Жртву су преместили у други ауто, положили је лицем према доле, ставили јој лисице и капу и одвезли у непознату кућу, у којој су је силом задржавали до момента испуњења услова отмице: исплате новчаних средстава. Захтевану суму је рачуновођа предузећа З. донео на назначено место, после чега је су жртву пустили.[3]

Реалне повреде наведених допунских објеката изнуде утичу на квалификацију дела. Изнуда се стога, у стицају са отмицом, незаконитим лишењем слободе или узимањем талаца квалификује као кривично дело, прописано у одговарајућим ставовима чланова 163. и 126, 127. или 206. Кривичног законика.

Према тачки 9. резолуције Пленума Врховног суда РФ-а бр. 56 од 17. децембра 2015. године, ако је изнуда повезана са наношењем телесних повреда или вршењем других насилних радњи које су проузроковале физичку бол оштећеном или изазивале мању или умерену штету по здравље или ако је повезана са мучењем, такве радње учиниоца би требало да се квалификују по тачки „в“ 2. става члана 163. КЗ-а као изнуда уз употребу насиља, без додатних квалификација према члановима 112, 115, 116. или 117. Кривичног законика.

У случају да је са умишљајем тешко повређено здравље оштећеног, кривично дело се квалификује по тачки „в“ члана 163. ст. 3. КЗ-а Руске Федерације, а не примењује се додатна квалификација према члану 111.

3 Апелациона одлука Врховног суда РФ-а од 6. маја 2015 г., № 48-АПУ15–11 (СПС „КонсултантПлюс“, приступ 8. јануара 2016. године).

Изнуда која је праћена смрћу оштећеног правно се третира као стицај кривичних дела и, према томе, захтева додатно квалификовање дела према одговарајућим члановима Кривичног законика. Тако, ако је током изнуде проузроковано тешко оштећење здравља оштећеног услед чега је настала његова смрт (која се може урачунати у нехат учиниоца), постојаће стицај кривичних дела прописаних у тачки „в“ ст. 3. члана 163. КЗ-а Руске Федерације и става 4. члана 111 Кривичног законика. Изнуда повезана са убиством квалификује се као стицај кривичних дела прописаних чланом 163. ст. 3. т. „в“ и чланом 105. ст. 2. т. „з“ КЗ-а Руске Федерације.[4]

У складу са тачком 12. резолуције од 17. децембра 2015. године број 56, ако је у склопу извршења изнуде дошло и до ширења лажних информација, напада на част и достојанство оштећеног, и/или њему блиских лица, или предузимања радњи којима се нарушава његов/њихов углед, или до незаконитог ширења информација о приватном животу, незаконитог откривања тајне усвојења (супротно вољи усвојиоца), комерцијалне, пореске или банкарске тајне, постојаће стицај кривичног дела изнуде из члана 163. КЗ-а и облика појединих кривичних дела предвиђених одговарајућим одредбама чланова 128, 137, 155. и 183. Кривичног законика.

За разлику од резолуције Пленума бр. 3 од 4. маја 1990. године, који је престао да важи, у новим судским разјашњењима посебна пажња се посвећује предмету изнуде. Нови приступ изгледа потпуно оправдан. На крају крајева, предмет је још једно специфично обележје изнуде по коме се разликује од других кривичних дела против имовине.

Према тачки 2. закључка Пленума бр. 56 од 17. децембра 2015. године, „предмет изнуде у смислу члана 163. КЗ-а односи се на имовину која је нечије туђе власништво (односно не припада окривљеном), и то ствари, укључујући новчана средства у готовини, документарни акредитив, безготовинска средства плаћања, хартије од вредности, као и имовинска права, укључујући права потраживања и искључива права“.

Истовремено, под правом на имовину, чији пренос се може захтевати у склопу кривичног дела изнуде (чл. 163. КЗ-а), Пленум подразумева „у документима сертификовану могућност остваривања власничких овлашћења или овлашћења законског држаоца одређене имовине“.

У новој резолуцији Врховног суда Руске Федерације у тачки 3, као што је објашњено, „друге радње имовинске природе, према којима је усмерен захтев онога ко врши изнуду, укључују радње које нису директно повезане са преносом власништва или другим стварним правима (посебно, извршење радова или пружање услуга, који представљају надокнаду у уобичајеним условима грађанског промета, а те обавезе окривљеног испуњава оштећени)“.

4 Видети у: апелационој одлуци Врховног суда РФ од 19. марта 2015 г., № 20-АПУ15–1 (СПС „КонсультантПлюс“, извор као у претходној фусноти, приступ 8. јануара 2016. године).

Очигледно, предмет изнуде у свој својој разноврсности и својствима који утичу на укупну вредност изнуђене имовине јесте врло широк и укључује (као и предмет подмићивања) било какву имовинску корист. Имовинска (материјална) корист је независна правна категорија, која има посебно правно значење. Суштинска одлика имовинске користи представља стварно обогаћење (повећање имовине) или очување имовинског статуса примаоца (уштеда имовине). Имовинска (материјална) корист уопште представља добитак у готовини или у натури, добијена имовинска права, као и имовину сачувану потпуним или делимичним изузећем од извршења имовинских обавеза. Списак таквих различитих имовинских погодности веома је широк и отворен: промет туђе имовине без накнаде у сопствену корист или у корист других лица; стицање имовинских права; смањење вредности пренесене имовине (у ширем смислу речи); привремено бесплатно или по сниженој цени коришћење покретних или непокретних ствари других људи. Имовинска корист може се огледати и у незаконитом добијању повластица, кредита, ослобађању од имовинских трошкова, повраћају имовине, отпису дуга, плаћању услуга, плаћању пореза и тако даље.[5] Предмет изнуде могу да буду ствари (*res corporales*), али и други објекти имовинских односа (*res incorporales*) у оној мери у којој имају економску вредност која се може изразити у новцу.

У конкретном случају, учинилац је присилио оштећеног да потпише налог за пренос уписаних акција на име учиниоца, а такође је оштећени потписао и две признанице о наводно примљеном новцу од учиниоца. Затим су учинилац и неидентификована особа везали жртву, затворили јој уста и нос селотејпом, умишљајно је лишивши живота.[6]

Очигледно, предмет изнуде много је шири од предмета кривичних дела која се врше одузимањем туђе имовине (*хищение чужого имущества)*[7]. Одузети се може само туђа ствар, међутим, предмет изнуде не мора бити ствар. Широко тумачење предмета изнуде даје том захвату у туђу имовину посебан карактер по коме се разликује од свих других имовинских кривичних дела прописаних у важећем Кривичном законику.

Листа предмета који могу доћи у обзир, не само да је веома опширна него је и отворена. Предмет изнуде може бити имовинска корист у виду:

а) пријема новца и безготовинских средстава плаћања, документарног акредитива и других хартија од вредности, стране валута и хартија од вредности, друге покретне или непокретне имовине (земљишта,

5 Видети: тачка 16 одлуке Пленума Врховног суда РФ-а од 16. октобра 2009 г., № 19 „О судској пракси за дела злоупотребе службених овлашћења и прекорачења службених овлашћења“, *Бюллетень Верховного Суда РФ*, № 12, децембар, 2009. године.

6 Апелациона одлука Врховног суда РФ-а од 6. маја 2015 г., № 48-АПУ15–11 (СПС „КонсултантПлюс“, приступ 8. јануара 2016. године).

7 У кривична дела одузимања туђе ствари (по начину извршења) сврставају се крађа (чл. 158. КЗ-а), превара (чл. 159), злоупотреба или проневера (чл. 160), разбојништво (ст. 161), пљачка (ст. 162). Изнуда (чл. 163) не спада у та кривична дела, иако има низ заједничких обележја (*прим. уредника*).

подземног простора, стана или собе у стамбеним зградама, објеката који нису стамбени, пословних или других објеката који представљају имовински комплекс). При томе, добијање поменутих имовинских вредности може бити непосредно повезано, али исто тако и без непосредне везе са преносом својине или других стварних права,

б) уступање имовинских права, укључујући како право на имовину тако и захтеве кредитора и друга права која се могу изразити у новцу, на пример искључиво право на резултате интелектуалне делатности и одговарајућа средства индивидуализације,

в) обављање посла (нпр. обављање грађевинских или ремонтних радова) или пружање услуга које имају новчану вредност (на пример, пребацивање туристичких пакета које је оштећени купио учиниоцу, поправка стана или аутомобила, изградња викендице итд.),

г) опраштање дуга (одбијање захтева за отплату дуга кроз, на пример, уништавање потврде о дугу); смањење дугова; одлагање или одобравање плаћања на рате; смањење износа закупнине и других плаћања; добијање преференцијалних кредита (смањење каматних стопа за коришћење банкарских кредита); извршење имовинске обавезе коју има учинилац или неко друго лице од стране оштећеног, рецимо отплата дуга,

д) свако друго потпуно или делимично ослобађање од имовинских обавеза, као и незаконито извлачење било које друге материјалне повластице или користи.

Према примерима из праксе, оно што се тражи изнудом може се, нарочито, односити на неосновану предају менице, размену станова неједнаке вредности, „добровољно“ одрицање на суду од власништва над пословним простором.[8]

У смислу члана 163. Кривичног законика РФ, наводи се да имовинска корист коју остварује учинилац за себе или за друго лице подразумева добијање новца или других ствари без накнаде (бесплатно) или уз очигледно неадекватну накнаду (по сниженој вредности) на одређени период или трајно. На пример, захтев изнуде може бити усмерен на неповратно отуђење нечије покретне или непокретне имовине, или на преношење у државину учиниоца или другог лица, како би могли привремено бесплатно да је употребљавају.

Предмет изнуде не мора бити само имовина, која се у време извршења кривичног дела налази у власништву или државини оштећеног (доступна имовина), него и имовина која оштећеном још није доступна, а за коју зна учинилац (неисплаћене зараде, будућа имовинска корист). Према томе, оправдано се у доктрини сматра да је могуће изнудити ствари којима оштећени још увек не располажу, те не могу бити одмах предате учиниоцу, али које би му могле бити стављене на располагање у будућности.[9]

8 Апелациона одлука Врховног суда РФ-а од 10. јула 2015 г., № 81-АПУ15–20 (СПС „КонсультантПлюс“, приступ 10. јануара 2016).

9 С. В. Познышев, *Особенная часть русского уголовного права. Сравнительный очерк важнейших отделов Особенной части старого и нового Уложений*, Москва 1912[3], 268.

Предмет изнуде, као што је раније истакнуто, мора имати одређену економску вредност, независно од тога да ли се ради о конкретној ствари или не. Тржишна цена предмета изнуде представља суштину његове економске вредности. Стога, висина имовинске користи коју је остварио учинилац присвајањем туђе имовине, стицањем имовинских права или коришћењем туђег рада или добијањем услуга и слично, мора бити утврђена у свом новчаном еквиваленту на основу расположивих доказа; у недостатку таквих података о тржишној цени одговарајуће ствари, услуге или рада, вредност противправне имовинске користи може се утврђивати вештачењем, што ће такође бити случај и онда када од остварене висине имовинске користи извршењем кривичног дела зависи његова законска квалификација.[10]

Требало би имати у виду да је у члановима 204, 221, 226, 229. и 290. КЗ-а предвиђена одговорност у случају изнуде нуклеарних материјала, радиоактивних супстанци, ватреног оружја, додатне опреме за такво оружје, муниције, експлозива, експлозивних направа, нуклеарног, хемијског и другог оружја за масовно уништење, других супстанци и уређаја који се могу користити за стварање оружја за масовно уништење, наркотика, психотропних супстанци и биљака које садрже опојне дроге или психотропне супстанце или делова биљака који садрже наркотике, као и предмета који могу да послуже као мито.

Према садашњем Кривичном законику, учинилац принудом или претњом подстиче оштећеног како би он предузео активну радњу на штету своје или туђе имовине у циљу обогаћења учиниоца или других лица, то јест да оштећени изврши било какав акт којим располаже имовином (пренос имовине, додела права на имовину, извршење других радњи имовинског карактера). С тим у вези чини се да дословно тумачење законског текста не даје основа да се последицом изнуде сматра имовинска неактивност оштећеног, као што је: уступање властите имовине, одустајање од власништва на некој ствари, од њене употребе или располагања њоме, одустајање од остварења имовинског права, ослобађања другог лица имовинских обавеза, уздржавање да се судским путем захтева враћање дуга и избегавање извршења других радњи у вези са имовином.

Чини се ипак да изнуда није само принуда оштећеног да изврши одређену радњу на штету своје или туђе имовине, већ и да одбије да увећа своју имовину или да спречи њено умањење, то јест принуда на неактивност у погледу заштите имовине. У прилог таквом схватању може се навести законски опис кривичног дела специјалне изнуде из члана 179. Кривичног законика. У законском опису тог кривичног дела као кажњива радња оправдано је препозната и принуда неког да изврши трансакцију, као и принуда лица како би не би извршило такву радњу.

Према законодавној конструкцији кривично дело изнуде је „скраћено“[11]. Сама чињеница преноса имовине или извршења других имовинских

10 Правно мишљење (закључак) Президијума Врховног суда Републике Марије Ел од 11. априла 2014. у вези са кривичним делом из предмета бр. 44-У-18/2014 (СПС „КонсултантПлюс“, приступ 8. јануара 2016).

11 То јест у законском опису изнуде у члану 163. КЗ-а одређена је као конститутивно обележје само радња извршења, а не и последица, тако да изнуда спада у такозвана формална кривична дела (*прим. уредника*).

радњи у корист учиниоца или особа које је он назначио може се десити по протеку одређеног времена након извршења кривичног дела или се уопште не мора догодити. На правну оцену о постојању кривичног дела не утиче то да ли је таква последица остварена или је, напротив, изостала, упркос тежњи учиниоца, због неких околности које од њега не зависе.

Присуство „скраћеног" законског описа изнуде онемогућава, по правилу, покушај тог кривичног дела. Покушај је могућ само у оним изузетним случајевима када захтеви и претња којима се остварује изнуда, нису стигли до оштећеног из разлога који не зависе од воље учиниоца, укључујући и ситуацију која постоји када су их спречили државни органи. На пример, када адресат не добије писано послати захтев изнуде имовине који садржи претњу насиљем.

У светлу онога што је речено, одређује се моменат када се кривично дело изнуде сматра довршеним, додуше према правном ставу од 4. маја 1990. бр. 3, који више није у примени. Подсетили бисмо и да се према тачки 8. тог документа изнуда сматрала довршеном „моментом тражења преноса имовине под претњом наношења штете оштећеном или њему блиским лицима". Наведени став су нижи судови стриктно поштовали. И Градски суд у Москви је у конкретним кривичним предметима указивао на то да би требало радњу изнуде сматрати свршеном од тренутка истицања незаконитог захтева за имовином, испољеног одговарајућом претњом.[12] Моменат довршења изнуде добро је одређен у новом ставу од 17. децембра 2015. године бр. 56, у складу са тачком 7. по коме је „изнуда довршена оног тренутка када је до оштећеног стигао захтев који му је упутио учинилац, уз претњу из члана 163. ст. 1. Кривичног законика. Околност да оштећени није поступио по том захтеву не утиче на правну оцену предузетог кривичног дела, које се сматра довршеним".

Према томе, да би изнуда била довршена, значајно је правно то да ли је учинилац свој захтев усмерио према оштећеном који је сазнао шта се од њега тражи.

Још једно питање од значаја за примену правне квалификације јесте одређивање тренутка довршења облика изнуде, извршене „у великој размери" и „у циљу стицања нарочито велике имовине". Сложеност тог проблема условљена је непрецизношћу законодавних описа „великих" и „нарочито великих" изнуда. У савременој доктрини присутни су супротстављени ставови о том питању.

Према неким истраживачима, „изнуда у великој размери се третира на исти начин као код било ког облика кривичног дела одузимања туђе ствари... Израз 'нарочито велика имовина' не би требало да је ограничен на потребну вредност имовине, као и у тачки 'б' став 3. чл. 163. КЗ-а у коме се том речју не означава чињеница, него циљ извршења дела (добијање имовине у нарочито великој количини), било да тај циљ буде остварен или не, при чему, као и код разбојништва, та околност ни на који начин не утиче

12 Видети: одлуке Градског суда у Москви од 22. августа 2012 г., № 4у/8–7027/12 и од 8. новембра 2013 г., № 4у/8–7704 (СПС „КонсультантПлюс", приступ 11. јануара 2016).

на квалификацију дела".[13] Другим речима, према таквој позицији изнуде, као дело великих размера могу бити инкриминисане радње учиниоца којима је реално постигнут резултат кривичног дела тако што је учинилац или друго лице остварило имовинску корист у износу који прелази 250.000 рубаља. За разлику од тога, извршење „нарочито велике" изнуде довршено је моментом истицања учиниочевих одговарајућих имовинских захтева, поткрепљених претњом.

Према мишљењу других правника, с обзиром на скраћено законско биће изнуде, за постојање посебних облика дела код којих се користе стандарди „у великој размери" или у „нарочито великој размери" није потребно да је реално дошло до одузимања имовине у том обиму. „Довољно је утврдити да је намером учиниоца била обухваћена последица: на имовини, имовинским правима, радњама имовинског карактера која би одговарала вредности која прелази 250.000 рубаља (за примену стандарда 'велике размере') и један милион рубаља (за примену стандарда 'нарочито велике размере')".[14]

Врховни суд препоручује да се размотри могућност примене правне квалификације изнуде „учињене у великој или нарочито великој размери, ако се захтев односи на пренос туђе имовине, права на имовину, обављање рада или пружања услуга, чија је вредност у време када је тај захтев истакнут премашивала вредност из тачке 4. напомене у члану 158. КЗ-а РФ". Пленум је, како се види, прихватио да из тачке „г" ст. 2. чл. 163. КЗ-а произилази да је кривично дело довршено када учинилац захтева од оштећеног да изврши радње имовинског карактера у циљу остварења имовинске користи за учиниоца (или друго лице) веће од 250.000 рубаља. По мом мишљењу, то је веома уравнотежено објашњење суда, које, у међувремену, није зауставило научну дискусију о релевантним питањима.

3. ЗАКЉУЧАК

Из изложеног произилази, очигледно, да питања квалификације изнуде захтевају даљу правно-догматску анализу. Једна од таквих перспективних области јесте економско-правно истраживање посезања за туђом имовином, као објективног обележја бића кривичног дела из члана 163. КЗ-а, а такође и код подмићивања и других коруптивних дела. Друга јесте разграничење изнуде од преваре и насилне крађе туђе имовине и других сродних кривичних дела.

*

13 Видети т. 5. у: *Полный курс уголовного права*, под ред. А. И. Коробеева, Т. III: Преступления в сфере экономики, Издательство Р. Асланова „Юридический центр Пресс", Санкт Петербург 2008, 285–287.

14 В. П. Коняхина, М. Л. Прохоровой (ред.), *Российское уголовное право, Особенная часть: учебник для вузов*, „Контракт", Москва 2015, 286, *Энциклопедия уголовного права*. Т. 18, Преступления против собственности, Издание профессора Малинина – СПб ГКА, Санкт Петербург 2011, 625.

Д-р Артур Геннадьевич Безверхов
профессор, декан, Юридический факультет, Самарский национальный исследовательский университет имени С. П. Королева, Самара

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВЫМОГАТЕЛЬСТВО

Краткое содержание

В статье исследуются отдельные вопросы квалификации вымогательства по современному уголовному законодательству России. Особое внимание уделено юридическому анализу таких конструктивных признаков вымогательства, как его основной и дополнительный объекты, предмет этого преступления, момент окончания соответствующего посягательства и др., а также отграничению вымогательства от хищения чужого имущества и других смежных преступлений.

Ключевые слова: преступления в сфере экономики, преступления против собственности, вымогательство, объект вымогательства, предмет вымогательства, вымогательское требование, момент окончания вымогательства.

Artur Genadievich Bezverkhov, Ph.D.
Full Professor, Dean, Law School of the Samara
National Research University „S. P. Korolev“, Samara

ACTUAL PROBLEMS OF APPLICATION OF CRIMINAL LEGISLATION OF RUSSIA ABOUT THE RESPONSIBILITY FOR EXTORTION

Summary

The article deals with the questions of qualification of extortion in Russian modern criminal legislation. Special attention is paid to the legal analysis of such constructive signs of extortion, as its main and additional objects, the subject of this crime, its victim, the moment of the end of this crime, etc., and also to an extortion differentiation from theft of someone else's property and other adjacent crimes.

Keywords: crimes in the sphere of economy, crimes against property, extortion, object of extortion, extortion subject, extortion victim, extortionate requirement, the moment of the end of extortion.

*Др Дарко М. Марковић**

ЗАШТИТА ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ ОД ИРЕГУЛАРНИХ МИГРАЦИЈА У КРИВИЧНОМ ЗАКОНИКУ РУСИЈЕ

Апстракт

Неповредивост државних граница представља један од темељних принципа на којима почива савремени међународни поредак. Геополитички положај Русије, као највеће евроазијске државе, богате природним ресурсима и потенцијалима у свим областима друштвеног живота у светским оквирима, такве је природе да су њене спољне границе мета различитих безбедносних претњи. Поред конвенционалних војних претњи, територија Руске Федерације је угрожена претњама тероризма и увоза екстремистичких идеологија, као и свих облика транснационалног криминала. Безбедносне претње су добиле нову димензију експлозијом миграторног таласа са простора Блиског истока, посебно имајући у виду јачање џихадистичког покрета. Управо зато, за ефикасно функционисање система заштите државне границе Руске Федерације јесте веома значајан и њен Кривични законик.

У раду се говори о кривичним делима из овог кривичног законика, која су у непосредној вези са функционисањем система заштите државне границе, а представљају кривична дела против јавног реда. Циљ аутора у раду је да анализом начина инкриминисања самог чина незаконитог преласка државне границе Руске Федерације и других противправних радњи које су у вези са њим, те поређењем са одговарајућим законским решењима Републике Србије, укаже на могућности унапређења постојећих решења одговарајућим изменама и допунама закона.

Кључне речи: Руска Федерација, Кривични законик, илегалне миграције, државна граница, заштита.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Ослањајући се на начело Организације уједињених нација (даље УН) о сувереној једнакости држава чланица и забрани употребе силе с циљем нарушавања њиховог територијалног интегритета и независности, неповредивост државних граница јесте један од темељних принципа на којима почива савремени међународни поредак. Огромних 20.241 километар на копну и 37.653 километра обале чине руску границу најдужом на свету (друга највећа на копну), при чему копнена граница раздваја Русију од

* Државни службеник, МУП Републике Србије – Управа граничне полиције.

четрнаест држава (шеснаест ако се узму у обзир Абхазија и Јужна Осетија, које је Русија признала као независне државе), док је морска граница одваја од САД-а и Јапана. Русија јесте и највећа евроазијска држава, богата природним ресурсима и са развијеном економијом, те је природа њеног геополитичког положаја разлог постојања различитих безбедносних претњи њеним спољним границама. Војне претње су у новије време увећане размештањем америчких ракетних система у Пољској, Румунији и Јужној Кореји. Осим тога, територија Руске Федерације константно је изложена претњама тероризма и „увоза" екстремистичких идеологија, као и свих облика транснационалног криминала. Јачање такозваног џихадистичког покрета довело је до „експлозије" мигрантског таласа са простора Блиског истока, те су безбедносне претње добиле нову димензију.

За остваривање како превентивне, тако и репресивне функције система заштите државне границе Руске Федерације веома је значајно њено кривично законодавство. Конвенцијама УН-а против терористичких аката и различитих облика транснационалног криминалитета, укључујући кријумчарење људи и трговину људима, предвиђено је да државе потписнице усвоје законодавне и друге мере које су неопходне да се те криминалне активности установе као кривична дела и у националним оквирима. У Руској Федерацији је на снази Кривични законик из 1996. године[1], више пута мењан, закључно са изменама и допунама из 2017. године. Према члану 2. ст. 1. КЗ-а функција кривичног права јесте у томе да заштити права и слободе човека и грађанина, имовину, јавни ред и јавну безбедност, животну средину и уставни систем РФ-а од криминалних напада, те да осигура свет и безбедност човечанства, као и да предупреди извршење кривичних дела.

У раду се говори о кривичним делима прописаним у КЗ-у, која стоје у непосредној вези са функционисањем система заштите државне границе у супротстављању претњама илегалних миграција, као и нерегуларностима статуса страних држављана и лица без држављанства у РФ-у, а заједно представљају кривична дела против јавног реда. Циљ аутора јесте да анализом начина инкриминисања самог чина незаконитог преласка државне границе РФ-а и других противправних радњи у вези са њим, као и незаконитог боравка на територији те државе, те поређењем са одговарајућим законским решењима Републике Србије, укаже на могућности унапређења постојећих решења одговарајућим изменама и допунама закона.

2. РИЗИЦИ ОД ИЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА ПО ДРЖАВНУ ГРАНИЦУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Систем заштите државне границе, осим физичких и техничких ресурса, чине и правни акти који уређују, како процедуре употребе тих ресурса, тако и поступање државних органа у случају угрожавања њене безбедности.

1 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13. июня 1996. г., № 63-ФЗ, више пута мењан, последњи пут доношењем Федералног закона од 26. јула 2017. г., № 203-ФЗ – *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2017, бр. 31, ст. 4752.

Да би се правилно разумела суштина правних одредаба којима се уређује то питање, укључујући и одредбе КЗ-а, потребно је претходно сагледати карактеристике државне границе РФ-а и направити кратак осврт на безбедносну слику њених граница.

1) Основне карактеристике државне границе Русије

Државна граница РФ-а јесте линија кроз коју пролазе вертикалне површи дефинишући границе националне територије (земља, вода, подземни и ваздушни простор) РФ-а, односно представља просторну границу дејства руског суверенитета, како је одређено у члану 1. Закона о државној граници.[2] Чињеница да сунце никад не залази на територији РФ-а довољно говори о њеном пространству. Заузимајући простор северне Азије и источне трећине Европе, Русија се пружа на два континента и по величини је скоро двоструко већа од Канаде, чија територија је друга највећа на свету. У Русији се налази најдужа река у Европи, Волга, а Бајкалско језеро је најдубље на свету. Територију Русије пресеца чак једанаест временских зона, а истим бројем процената се може изразити величина њене територије у односу на укупну површину копна на планети. Логично, имајући све то у виду, та држава има и укупно најдужу границу на свету, другу највећу на копну, која раздваја Русију од четрнаест (или шеснаест држава), како смо то објаснили у уводним напомена.

На северу, Русија излази на Северни ледени океан, а на истоку на Тихи океан, где дели границу са Јапаном. Морско пространство, посебно имајући у виду да Северни ледени океан дели Русију од Северног пола, чини олакшавајући фактор по безбедност државне границе, односно отежавајући за потенцијалне изворе претњи. На југоистоку је најкраћа државна граница Русије, дужине 17, 5 километара са Северном Корејом, која својим физичким карактеристикама олакшава рад граничних безбедносних органа Русије, посебно имајући у виду да се са руске стране територија уз Јапанско море на источном крају сужава на свега три километра. Даље, ка западу, настављају се три најдужа дела копнене границе. Више од две трећине од укупне дужине копнене границе дели Русију од три државе које се простиру јужно од ње: Кина 3.645 км, Монголија 3.441 км и Казахстан 6.846 километара. Гранична линија која раздваја Русију од Кине почиње од равничарског дела уз Северну Кореју, а до границе са Монголијом испресецана је падинама планина 1.000–1.500 метара надморске висине. Државна граница између Русије и Монголије у свом источном делу има сличне физичке карактеристике, као и са Кином, а у западној половини њене дужине пресецају је далеко виши планински венци. На самом западу, граница између те две државе се завршава на високом планинском венцу Алтај, досежући и висине преко 3.500 метара надморске висине. Са изузетком тромеђе са

2 Закон „О государственной границе Российской Федерации“ од 1. апреля 1993 г., № 4730-I, с каснијим изменама и допунама (последње од 3. јула 2016. год.), према: *http://base.garant.ru/10103372/#ixzz4q6x5qHdo*, 16. децембра 2016.

Монголијом, државна граница између Русије и Казахстана се у највећем делу пружа на терену испод 300 метара надморске висине. На обалама Каспијског мора је Азербејџан, са којим Русија има границу у дужини од 284 км, која се протеже од делте реке Самур, преко њеног средњег тока кроз Републику Дагестан и завршава на Великом Кавказу. Даље дуж Кавказа, у дужини од 723 км до обала Црног мора пружа се државна граница са Грузијом. На Црном мору се Русија граничи са Турском, као и са Украјином, са којом на западу дели и 1.576 км копнене границе, што је најдужа граница Русије у Европи, а у последње две године и најпроблематичнија. Поменута граница и остале границе Русије ка северу Европе у највећем делу протежу се теренима испод 300 метара надморске висине – 959 км државне границе са Белорусијом, 227 км са Литванијом, 432 км са Пољском, 292 км са Летонијом и 290 км са Естонијом. На крајњем северозападу је 1.313 км границе са Финском и 196 км са Норвешком. Укупно, Русија излази на 12 мора.

2) Илегалне миграције као претња безбедности Руске Федерације

У Националној безбедносној стратегији Руске Федерације до 2020. године[3] илегалне миграције су истакнуте као једна од главних претњи по државну и јавну безбедност те земље, а регулисање статуса радника мигранта из иностранства и побољшање имиграционе евиденције је постављено као један од главних задатака у циљу сузбијања претње по економску сигурност (чл. 43. ст. 1. т. 4). Притом, у члану 62. ст. 1. т. 14. Стратегије инсистира се на обезбеђивању равнотеже интереса домаћег становништва, уз уважавање етничких, језичких, културних и верских разлика. Наведени став иначе одговара схватању да економија представља област у којој су националне државе приоритетно одговорне према својим грађанима у односу на одговорност према међународним институцијама.[4]

Негативне појаве које прате развој економије на крајњем истоку Русије, у региону Владивостока, допринеле су доласку радних миграната из суседних држава. Последњих година руска влада улаже огромна финансијска средства у развој привреде у том делу земље, али се уједно суочава са корупцијом, због чега локално становништво одлази ка Москви, или у иностранство. Кинеске компаније су током 2010. године закупиле 400.000 хектара плодног земљишта у Хабаровском крају, који има мање од 600.000 становника.[5]

---

3 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации от 31 декабря 2015 г., № 683 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 1. июль 2014 г., № 483), *http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102129631,* 16. децембра 2016.

4 Жељко Бјелајац, Мина Зиројевић, „Безбедносна култура у ери глобализације", *Култура полиса,* XI, 12/2014, 78.

5 Према подацима Савезне државне статистичке службе РФ-а: „Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 1", *http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/ perepis_itogi1612.htm,* 14. децембра 2016.

Имајући у виду да у северном делу Кине, који се граничи са Русијом, живи око 90.000.000 људи, којима су потребни простор и обрадива земља, и поред одличних дипломатских односа са Кином, Русија има разлог за забринутост због потенцијалних капацитета илегалне миграције на том простору. Укупан број кинеских држављана у Русији је тешко одредити, јер државни органи располажу подацима о броју легално пријављених, већином радних миграната. Претпоставимо ли да постоји релативно константна пропорција између броја регуларних и нерегуларних миграната, онда су упозоравајуће процене да ће уз садашње социјално-демографске трендове број Кинеза до 2020. године преовладати у укупној маси популације „источно од Урала“,[6] посебно имајући у виду да представа о добром животу у ЕУ снажно привлачи мигранте,[7] те је тако и циљ претежног броја кинеских миграната на руској територији да се упуте даље ка такозваној Западној Европи.[8] На делу границе Русије са Северном Корејом изражен је безбедносни ризик од илегалног уласка држављана те земље с намером трајног насељавања на територији Русије. Недавно је, међутим, потписан билатерални споразум о реадмисији између Русије и Северне Кореје, што додатно отежава положај тих имиграната и додатно их усмерава на улазак у Русију илегалним преласцима државне границе. За разлику од Кинеза и Корејаца, који се тешко уклапају у руско друштво, имигранти из Узбекистана и Таџикистана, којих такође има у већем броју у далекоисточној Русији, то чине много лакше, јер су некада били део заједничке државе. Мигранти из централне Азије, укључујући и суседни Казахстан, чине 40 посто укупног броја миграната у Русији.[9]

У јавности постоје мишљења да је стимулисање тих миграција шанса за заустављање тренда опадања броја становника у Сибиру и крајњем истоку Русије.[10] Са ескалацијом рата на Блиском истоку, Русија је постала један од транзитних праваца миграција са тог подручја, због чега је безбедност њених југозападних граница постала приоритетна у систему заштите државне границе. Северни Кавказ је најнеуралгичнија тачка, јер „увоз“ тероризма преко тог простора није само претња личној безбедности грађана

6 Александр Дегтярев, Игорь Дьячук, „Неконтролируемая миграция как угроза безопасности России“, *Евразия*, информационно-аналитический портал – *http://www.evrazia.org/article/1910*, 14. децембра 2016.

7 Дарко М. Марковић, Дарија Д. Марковић, „Потенцијални изазови и ризици ирегуларних миграција по Европу“, у зборнику (Мина Зиројевић, Весна Ђорић, ур.), *Четрдесет година од потписивања хелсиншког завршног акта*. Институт за упоредно право и Intermex, Београд 2015, 287–288.

8 Ronald Skeldon, *Myths and realities of Chinese Irregular Migration*, IOM Migration Research Series, 2000, No. 1, 41.

9 Sergey Ryazantsev, Oleg Korneev, „Russia and Kazakhstan in Eurasian Migration System: Development Trends, Socio-Economic Consequences of Migration and Approaches to Regulation“, *CARIM-East Research Report* 2013/44 – *http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East_RR-2013–44.pdf* 10. децембра 2016, 9.

10 К. Еркер, „Између Русије, Кине и Кореје“, дневни лист *Данас* (online), 25. новембар 2013. – *http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/terazije/izmedju_rusije_kine_i_koreje.14.html?news_id=271781*, 14. децембра 2016.

у унутрашњости земље, већ и оживљавању оружаног насиља на том подручју и тиме укупној безбедности државе. До сукоба са Украјином, руске западне границе су биле стабилне у сваком погледу. Државна граница са Украјином је сада оптерећена проблемима војне природе, а то јесте и разлог зашто се ирегуларни мигранти са Блиског истока не крећу тим правцем, користећи руску територију на путу ка земљама ЕУ, већ продужавају на север и покушавају да такозваном арктичком рутом уђу у скандинавске земље, где им осим оштрих климатских услова препреку представља и споразум Русије и Финске о затварању граничних прелаза на северу, осим за држављане Финске, Русије и Белорусије.

Прелазак границе РФ-а, као и кретање странаца унутар њене територије, регулисани су Уставом РФ-а, међународним уговорима које је потписала Руска Федерација, Федералним законом о поступку изласка из РФ-а и уласка у РФ[11], као и низом других савезних закона. Имајући у виду комплексност безбедносних изазова и претњи са којима се суочава систем заштите државне границе РФ-а, миграциони прописи су пооштрени од 2015. године. Осим наведеног сета правних прописа којима се регулишу начин преласка државне границе, кретања и боравка на територији руске државе, моћан правни инструмент у систему заштите државне границе Руске Федерације од илегалних миграција јесте и њен Кривични законик.

3. ИЛЕГАЛНЕ МИГРАЦИЈЕ КАО КРИВИЧНО ДЕЛО

Слично као и у Републици Србији, кршење прописа о прелажењу државне границе и кретању странаца у већини случајева је инкриминисано као прекршај, а само неки облици повреда тих закона прописани су као кривична дела. За разлику од Кривичног законика Републике Србије[12], где су илегални преласци државне границе непосредно инкриминисани кроз само једно кривично дело прописано у члану 350. под називом Недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи, у КЗ-у Руске Федерације предвиђено је више кривичних дела такве природе. Мора се напоменути да је тај законик, који је од доношења до сада претрпео на десетине измена и допуна, при чему су осам пута мењане одредбе које тичу спречавања нерегуларних миграција.

Кривична дела која се односе на заштиту државне границе РФ-а спречавањем илегалних миграција сврстана су у главу 32 – Кривична дела против процедуре управљања (*Преступления против порядка управления)* и ту спадају кривична дела прописана у члановима: 322. – Недозвољени прелаз државне границе РФ-а (*Незаконное пересечение Государственной гра-*

11 Члан 1. Федералног закона бр. 114 (Федеральный закон № 114 „О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию“) од 18. јула 1996. последњи пут мењан Федералним законом № 131-ФЗ – *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2017, 27, ст. 3928.

12 *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016.

ницы Российской Федерации) и 322.1. – Организација илегалних миграција (*Организация незаконной миграции*).

Посредно, са илегалним миграцијама повезано је и кривично дело из члана 327. КЗ-а – Фалсификат, производња или продаја фалсификованих докумената, државних награда, маркица, печата, образаца (*Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков*) и то облик који се односи на употребу фалсификованих исправа, као и такозвана кривична дела корупције и фиктивне регистрације страних држављана и лица без држављанства.[13] Такозваним коруптивним кривичним делима се не инкриминише нелегалан прелазак државне границе, нити незаконит боравак страног држављанина, већ један од начина којима се те радње, односно, стање остварује. Стога би анализирање тих кривичних дела изашло из оквира овог рада, те ћемо у наставку изложити претходно наведена кривична дела која се директно односе на илегалне миграције.

1) Недозвољени прелаз државне границе Руске Федерације

Законски опис кривичног дела наведен је у члану 322. који у преводу гласи:

1. Прелазак државне границе Руске Федерације без важећих докумената којима се остварује право уласка у РФ или одласка из РФ-а, или без одговарајуће дозволе добијене на начин прописан законима Руске Федерације –

казниће се новчаном казном до две стотине хиљада рубаља, односно до износа зараде или другог прихода осуђеног за период од осамнаест месеци, или радом у јавном интересу у трајању до две године, или казном затвора у истом трајању.

2. Прелазак државне границе на улазу у РФ од стране страног држављанина или лица без држављанства коме је познато да му није дозвољен улазак на основу важећих закона Руске Федерације –

казниће се новчаном казном која не прелази три стотине хиљада рубаља, или принудним радом у трајању до четири године, или казном затвора у истом трајању.

3. Радње, предвиђене у првом или другом ставу овог члана, извршене од групе лица према претходном договору, или од организоване групе, или уз употребу насиља или претњом његове употребе –

казниће се казном затвора до шест година.

Напомена: Овај члан се не примењује на случајеве доласка у РФ супротно правилима за прелазак државне границе РФ-а од стране страних држављана или лица без држављанства, који користе право на азил у складу са Уставом Руске Федерације, осим ако радње ових лица садрже елементе других кривичних дела.

13 Члан 290. – Прихватање мита (Получение взятки); члан 291. – Давање мита (Дача взятки); члан 291.1. – Посредовање у подмићивању (Посредничество во взяточничестве); члан 291.2. – Ситно подмићивање (Мелкое взяточничество), те чланови 322.2. и 322.3. – Фиктивна регистрација (Фиктивная регистрация).

Основни облик кривичног дела јесте недозвољен прелаз државне границе, а чини га онај ко без важећег документа или прописане дозволе пређе државну границу (ст. 1), што је уједно и радња кривичног дела. Сам прелазак државне границе подразумева улазак или излазак из РФ-а, а није од значаја о којој врсти границе се ради (копнена, водена или ваздушна). Притом, став тужилаштва јесте да морају постојати јасно видљиви знаци којима је обележена државна граница Руске Федерације.

Посебно је као радња извршења кривичног дела прописан илегални улазак на територију РФ-а лица којима је познато да им није дозвољен улаз у складу са прописима РФ-а, независно од тога да ли поседују важећи документ за прелаз границе или не. Разлози због којих страном држављанину или лицу без држављанства није дозвољено да уђе у РФ дефинисани су члановима 26, 27. и 33. Федералног закона којим се регулише правни статус страних држављана.[14] У питању су лица која се воде у централној бази података о страним држављанима који бораве (или су боравили) на територији Руске Федерације. Подаци о свим страним држављанима који ступају на територију Руске Федерације се евидентирају из миграционих картона, које они попуњавају при уласку у земљу и дужни су да их покажу на изласку, када се евидентира њихов излазак (чл. 26, 27. и 33. наведеног закона). Страни држављани који су откривени у илегалном боравку се пре евидентирања у централну базу података фотографишу и дактилоскопирају.

Постоје два тежа облика тог кривичног дела. Први тежи облик постоји ако је неку од радњи из првог или другог става учинила, по претходном договору група лица, или организована група. У складу са чланом 35. ст. 1. и 2. КЗ-а, кривично дело се сматра извршеним од групе лица ако је у његовом извршењу учествовало два или више лица. Уколико је група лица стабилна и у договору је извршила једно или више кривичних дела, онда је реч о организованој групи (у смислу чл. 35. ст. 3. Кривичног законика). Проблем лежи у тешкоћама разграничавања групе лица од организоване групе, те и једног и другог концепта од саучесништва. Стабилност представља услов за постојање организоване групе, али није јасно разграничење и по том критеријуму, с обзиром на то да је и за групу лица уз претходни договор и за организовану групу довољно да у њој учествују два лица и то у извршењу само једног кривичног дела.

Други тежи облик постоји ако су дела из става 1. или 2. извршена употребом насиља или његовом претњом. Под насиљем би, као и у нашем праву, требало подразумевати непосредан напад на живот или тело употребом силе, што мора бити учињено према службеном лицу које врши обезбеђење државне границе или неком другом лицу, али то мора бити у непосредној вези са недозвољеним преласком државне границе.[15] Примена насиља не укључује убиство или тешке телесне повреде.

---

14 Федеральный закон от 25 июля 2002 г., № 115-ФЗ „О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации“, последња измена на основу: Федералног закона од 29. јула 2017 г., № 216-ФЗ – *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2017, 31, ст. 4765.

15 Љубиша Лазаревић, *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Савремена администрација, Београд 2006, 865.

Извршилац описаног кривичног дела може бити свако лице које је навршило 16 година, како држављанин РФ-а тако и страни држављанин или лице без држављанства, и које делује са умишљајем.

Радња кривичног дела је завршена од момента преласка линије државне границе РФ-а, независно од тога да ли је дошло до употребе насиља или претње насиљем, тако да покушај извршења основног облика тог кривичног дела није кажњив. Када су у питању квалификовани облици, покушај недозвољеног преласка од стране групе лица или организоване групе, са или без насиља, јесте елеменат бића кривичног дела из члана 322.1. Кривичног Законика. Покушај примене насиља се сматра претњом насиљем, те покушајем тог квалификованог облика кривичног дела могу бити остварени елементи неког другог кривичног дела или прекршаја.

У случају да је извршилац тог дела поднео захтев за азил у РФ-у, према њему се неће применити одредбе овог члана КЗ-а ако се у његовим радњама не стичу обележја овог дела, нити неких других кривичних дела.

2) Организација илегалних миграција

Законски опис кривичног дела из члана 322.1. гласи:

1. Организовање илегалног уласка у РФ страних држављана и лица без држављанства, њиховог незаконитог боравка у РФ или незаконитог транзита преко територије Руске Федерације –

казниће се новчаном казном која не прелази три стотине хиљада рубаља или износ зараде, односно плате или другог прихода осуђеног за период од осамнаест месеци, или обавезним радом у трајању до четири стотине и двадесет сати, или поправним радом у трајању до две године, односно принудним радом до три године са или без ограничавања слободе у трајању до једне године, или казном затвора у трајању до пет година са или без ограничавања слободе у трајању до две године.

2. Исте радње извршене:

а) од стране организоване групе,

б) у циљу извршења кривичних дела на територији Руске Федерације –

казниће се затвором у трајању до седам година са или без казне у износу до пет стотина хиљада рубаља, односно у износу зараде или другог прихода осуђеног у периоду до три године, и са или без ограничавања слободе у трајању до две године.

Основни облик извршења тог кривичног дела јесте организовање илегалних миграција, што је много шира активност него што је то илегални прелазак државне границе. Комплекс активности којима се остварује наведено кривично дело се може поделити у три збирне радње извршења: а) организација илегалног уласка страних држављана и лица без држављанства у РФ-у; б) организација њиховог незаконитог боравка у РФ-у; в) организација илегалног транзита преко територије РФ-а и такође илегалног напуштања њене територије.

Постоје два квалификована облика кривичног дела, који се остварују када су радње извршења основног облика извршене од организоване групе

и/или у циљу извршења кривичних дела на територији Руске Федерације. Квалификовани облици су одређени алтернативно, што значи да је довољно да постоји само један од њих да би се применила правна квалификација из става 2. овог члана КЗ-а, али је у пракси могуће да организована група врши организацију илегалне миграције с циљем извршења кривичних дела на територији Русије. Најчешће је тада реч о кривичним делима организованог криминала и тероризма, те и о организованој криминалној групи. Организована (криминална) група постоји уколико делује под јединственим руководством, чији чланови уз сагласност заједнички врше једно или више тешких кривичних дела у циљу директног или индиректног стицања финансијске или друге материјалне користи (чланови 4. и 5. Законика). Није могућ покушај тог кривичног дела, јер чим је предузета делатност организације илегалног уласка у Руску Федерацију страних држављана и лица без држављанства, њиховог незаконитог боравка или незаконитог транзита преко територије Руске Федерације, дело је свршено (тзв. формално кривично дело).

Извршилац кривичног дела може бити свако лице које је навршило 16 година, самостално или у организованој групи, без обзира на држављанство. Дело се може извршити само са умишљајем, чија садржина зависи од радње извршења кривичног дела.

Поставља се питање да ли између тог дела и кривичних дела из става 2б. може постојати стицај. До таквог питања се долази закључком да сама организација илегалних миграција у односу на извршена кривична дела има карактер кажњиве припремне радње. Из саме чињенице да се законодавац определио за квалификовани облик из става 2б. у оваквој форми, може се извести закључак да је његова замисао била да у односу између самих дела нема стицаја, јер је организовање илегалних миграција у циљу извршења кривичних дела на територији РФ-а у суштини кажњива припремна радња, прописана као самостално кривично дело. Ако би то друго кривично дело (због ког су и организоване илегалне миграције) било извршено, учинилац ће се казнити само за то дело, које обухвата и кажњиво припремање организацијом илегалних миграција. Ствари би могле да буду другачије ако лице које је организовало илегалне миграције у циљу извршења кривичних дела на територији РФ-а, или припадник организоване групе која се бави организацијом илегалних миграција учествује у извршењу тих других кривичних дела. Чини се логичним да би они могли бити одговорни за организовање илегалних миграција и извршење другог кривичног дела у стицају, ако су учествовали у извршењу једног од тих дела у улози саучесника, док су код другог били непосредни извршиоци, када би одговарали на основу члана 33. и 34. Кривичног законика.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У околностима највеће миграционе кризе која је задесила Европу у последњих педесет година, РФ, као држава са најдужом границом на свету и другом највећом територијом на копну, није лишена ризика, изазова и претњи које масовне миграције носе са собом, нарочито имајући у виду

њен геополитички положај и привредни потенцијал. Управо зато, али и због других претњи (због ангажовања руских војних потенцијала на страни легално изабране сиријске власти и због сложених политичких односа Русије са суседним земљама на југозападу) Руска Федерација је принуђена да појачава мере безбедности, колико у унутрашњости земље, толико још више на својим границама. Истовремено, РФ континуирано унапређује своје правне акте којима се регулишу и питања јавне и националне безбедности, међу којима значајну улогу има и КЗ, више пута мењан баш у делу који се односи на заштиту од иррегуларних миграција.

За разлику од једног кривичног дела у КЗ-у Републике Србије, које се односи на недозвољен прелаз државне границе и кријумчарење људи (чл. 350), КЗ Руске Федерације је заштиту своје државне границе од илегалних прелазака, као и од незаконитог боравка страних држављана и лица без држављанства у земљи, обухватио са више кривичних дела. Међу њима је основно Недозвољен прелазак државне границе РФ-а из члана 322, а у међувремену су прописана и нова кривична дела, међу којима је најзначајније Организација илегалних миграција из члана 322.1. Законика. Постоје сличности у начину инкриминисања илегалних прелазака као радње извршења кривичних дела у руском и српском КЗ-у, при чему је у КЗ-у Републике Србије за кривично дело из члана 350. прописана искључиво казна затвора и то строжа за теже облике тог дела у односу на казне лишења слободе предвиђене у члановима 322. и 322.1 руског Кривичног законика. Чини се ипак да су у КЗ-у Руске Федерације усвојена боља и прагматичнија решења. Прво, у Русији су проширене границе кривичноправног захвата. Недозвољен прелазак државне границе, подразумевајући под тим прелазак без важећих докумената и потребних дозвола, у РФ-у прописан је као радња кривичног дела, док је у Србији истоветна повреда правила о преласку државне границе прекршај из члана 65. Закона о заштити државне границе.[16] Прагматичност одредаба КЗ-а Руске Федерације огледа се у систему прописаних казни, с обзиром на то да су сви основни облици извршења кривичних дела описаних у овом раду санкционисани најпре новчаним казнама и различитим ограничењима слободе (поправни рад и слично), који су прописани чланом 44. истог закона уз које је алтернативно предвиђена и казна лишења слободе. Описан начин кажњавања може бити примеренији тежини кривичног дела, а сматрамо да је далеко кориснији за државу, јер осуђеник на тај начин приходује у њену корист, за разлику од лишења слободе, где тај рад није обавезан. Прописивањем казни лишења слободе као алтернативних казни, остварује се боље превентивно деловање Кривичног законика у односу на самог учиниоца и ка потенцијалним извршиоцима тих кривичних дела.

С друге стране, могу се уочити и слабости КЗ-а Руске Федерације, које су углавном последица његове дугогодишње примене уз неуобичајено велики број измена и допуна. Због интензивне законодавне активности, тешко је разграничити обележја сличних кривичних дела. Пример за то представљају нова кривична дела која су такође „надограђена“ на члан 322, са врло

16 *Службени īласник РС*, бр. 97/2008 и 20/2015 – и др. закон.

незграпним називима и садржајем: Фиктивна регистрација грађана РФ-а у месту боравка или пребивалишта, и фиктивна регистрација боравка страног држављанина или лица без држављанства у стану у РФ-у – члан 322.2 и Фиктивна регистрација страног држављанина или лица без држављанства у месту боравка у стану у РФ-у – члан 322.3. Кривичног законика.

У члану 322, такође није јасна разлика између „групе лица уз претходни договор" и „организоване групе", ако се зна да је претходни договор услов за постојање и једне и друге, уз исте минималне захтеве у погледу броја чланова (два) и броја извршених кривичних дела због којих су окупљене/организоване (најмање једно).

Коначно, постоји и проблем примене члана 322. у пракси, због разумљивог става тужилаштва о неопходности постојања видљивих знакова којима се обележава гранична линија, како би се извршиоци тог кривичног дела могли оптужити за радњу кривичног дела учињену са умишљајем. У супротном, они се могу бранити да су „залутали", односно да нису свесно ушли на територију Руске Федерације. У пракси, то значи повлачење граничних органа на такозваној зеленој граници у дубину територије на деловима државне границе на којима је објективно немогуће поставити граничне ознаке на таквој међусобној удаљености која би гарантовала доказивање да су оне морале бити виђене. Сличан проблем са означавањем граничне линије постоји и у Србији, и то баш као и у случају РФ-а – на бившим унутрашњим границама између административних јединица бивше заједничке државе.

*

Д-р Дарко М. Маркович
государственный служащий, Министерство вннутрених дел Республики Сербия – Управление пограничной полиции

ЗАЩИТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЫ ОТ ИРРЕГУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ В УГОЛОВНОМ КОДЕКСЕ РОССИИ

Краткое содержание

Нерушимость государственных границ является одним из основополагающих принципов, лежащих в основе современного международного порядка. Геополитическое положение России как крупнейшей евразийской страны, богатой природными ресурсами и потенциалами во всех сферах общественной жизни в мировых рамках, таково, что ее внешние границы являются объектом различных угроз безопасности. Помимо постоянных военных угроз, территория Российской Федерации под угрозой терроризма и ввоза экстремистских идеологий, а также всех форм транснациональной преступности. Эти угрозы безопасности получили новое измерение в результате взрыва миграционной волны с Ближнего Востока,

особенно с учетом укрепления движения джихадистов. Поэтому, для эффективного функционирования системы защиты государственной границы Российской Федерации очень важен Уголовный кодекс.

Эта статья посвящена преступлениям, предусмотренным Уголовным кодексом, которые непосредственно связаны с функционированием системы защиты государственной границы и представляют собой преступления против общественного порядка. Цель данной статьи – указать на возможность улучшения существующих решений соответствующими изменениями и дополнениями к кодексу, анализируя способ инкриминации самого действия незаконного пересечения государственной границы Российской Федерации и других противоправных действий, связанных с ним, а также сравнивая его с соответствующими правовыми решениями Республики Сербия.

Ключевые слова: Российская Федерация, Уголовный кодекс, незаконная миграция, государственная граница, защита.

Darko M. Marković, Ph.D.
Officer, Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia – Border Police

PROTECTION OF THE STATE BORDER FROM IRREGULAR MIGRATIONS IN THE CRIMINAL LAW OF THE RUSSIAN FEDERATION

Summary

State border inviolability is one of the core principles that the modern international order is based upon. Geopolitical position of Russia, as the largest Eurasian country rich in natural resources and potentials in all aspects of social life on a global level, is such that its outer borders are a target to different security threats. Beside the constant military threats, the territory of the Russian Federation is also at risk because of terrorist threats and extremist ideology import, as well as all forms of transnational crime. These security threats have gained a new dimension with the explosion of the migration wave from the Middle East, especially bearing mind the strengthening of the jihadist movement. Therefore, Criminal code of the Russian Federation plays a very significant role in functioning the state border protection system. The paper tells of crimes regulated by this criminal code, which are directly connected with the functioning of the state border protection system, and which represent crimes against public order, as well as crimes against freedom and dignity of a person. By analyzing the manner of incrimination of the very act of illegal crossing of the Russian Federation's state border and other unlawful actions related to it, while also comparing these with the legal solutions in the Republic of Serbia, the aim of this paper is to point out the possibilities for improving the existing solutions with adequate amendments to laws.

Keywords: Russian Federation, criminal code, irregular migrations, state border, protection.

*Доц. др Марина Михајловна Милованова**

МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА У ПРИБАВЉАЊУ ДОКАЗА ОД ОРГАНА СТРАНОГ ПРАВОСУЂА

Апстракт

Чланак је посвећен карактеристикама међународне сарадње при добијању доказа од кривичног правосуђа у поступку пружања правне помоћи у кривичним стварима. Положај је условљен тиме да приликом истраге кривичног дела механизми правне помоћи дозвољавају једној држави прибављање неопходних доказа на територији друге. Приказан је низ обележја која карактеришу активност међународне сарадње с иностраним правосуђем у пружању правне помоћи. Напомиње се да правно регулисање поступка остваривања правне помоћи има своје особености. Пре свега, оне се огледају у комплексној примени норми међународног права и унутрашњег права, које по правилу укључују различите правне системе. Посебна пажња је посвећена проблемима различите природе који су у вези са смером и поступањем по захтеву за правну помоћ у кривичним стварима. У низу таквих проблема истакнути су, као прво, неуједначен приступ у законодавству различитих држава према схватању доказа и захтевима који се за њих постављају; као друго, трајање испуњења захтева за правну помоћ; као треће, коришћење у кривичним поступцима у Русији доказа који су прибављени на територији стране државе, укључујући њихово прикупљање.

Кључне речи: докази, правна помоћ, међународна сарадња.

1. УВОД

Заштита права личности у систему глобалних вредности добија посебан значај у светлу текућих промена и привлачи повећану пажњу друштва. У оквиру тога, међународни уговори, конвенције и национално законодавство могу се посматрати као важан заштитни механизам.

Указивање правне помоћи у кривичним стварима у појединим случајевима захтева међународну сарадњу с органима страног кривичног правосуђа. Истовремено, данас у руској и страној доктрини не постоји општеприхваћена дефиниција међународне сарадње у сфери кривичног поступка – појаве сложене по својој суштини и разнолике по спољним манифестацијама. Истовремено, под међународном сарадњом требало би подразумевати, у складу са захтевима законодавства које регулише кривични поступак, спровођену делатност истражних органа, истражитеља,

* Доцент, Московски државни правни факултет „О.Е. Кутафин“

тужиоца и суда (а у случајевима који су предвиђени међународним уговорима и органа који спроводе оперативно-истражну делатност) усклађену са поступањима надлежних органа и службеника страних држава, као и међународних организација, за добијање доказа и сарадњу на основу захтева за помоћ у преткривичном и судском поступку, као и примену других мера, неопходних за правилно решавање кривичних ствари и одговарајуће извршење пресуда.

Будући да је таква сарадња специфична врста кривичнопроцесне делатности, она има низ следећих обележја:

- Међународни (међудржавни) карактер, у складу са чиме би узајамна помоћ требало да се остварује искључиво у процедури усвојеној за међународну комуникацију на основу и у складу са општепризнатим принципима и нормама међународног права, као и према захтевима међународних уговора, узимајући у обзир суверене једнакости држава које учествују у таквој сарадњи, уз савесно испуњавање међународних правних обавеза и остваривање људских права и слобода личности. Таква сарадња захтева поштовање територијалног интегритета држава и искључује принуду, претњу или употребу силе, те мешање у послове који залазе у унутрашњу надлежност држава.
- Одговарајућа структура државних субјеката који реализују сарадњу (у складу са међународним правом дефинисану међународним уговорима и другим међународним правним документима). Реализацију међународне сарадње у сфери кривичног судског процеса остварују само важећим процесним законом овлашћени учесници тог процеса. У складу са кривичнопроцесним законодавством Русије то су истражни органи, иследник, истражитељ, тужилац и суд. Осим тога, то су надлежни органи или службена лица страних држава са одговарајућим процесним статусом или органи одређени за међународну сарадњу унутардржавним законима, као и неке међународне организације.
- Строго је дефинисана врста сарадње у области кривичног судског поступка, као што су правна помоћ у кривичним стварима, изручење осумњиченог или оптуженог лица ради покретања или вођења кривичног поступка или осуђеног лица према коме треба извршити казну, преузимање или уступање кривичног гоњења, извршење пресуда и других одлука страних судова у кривичним стварима, узајамно деловање с органима међународног кривичног правосуђа.
- Преузимање гоњења којим се остварује у конкретној кривичној ствари пренос надлежности (потпуне или делимичне) са државе молиље на одговарајући домаћи орган условљен је тиме што се при пријему захтева државе молиље испитује да ли су испуњене процесне претпоставке, то јест да захтев није постављен мимо правила кривичног судског поступка (преткривичног или главног) у Руској Федерацији, покренутог у складу с Кривичнопроцесним закоником Руске Федерације (даље КПЗ РФ), односно на територији земље

(чл. 2. КПЗ-а РФ-а) и у установљеном правном поретку (чл. 1, 146, 147. Кривичнопроцесног законика). У том случају, страна држава делимично има сопствену надлежност, уколико извршење залази у рад кривичне ствари, која је под истрагом у оквиру територије на којој делује кривични поступак дате стране државе.

– Сложени полисистемски карактер правног регулисања, јер указивање правне помоћи страној држави излази из оквира унутардржавног (унутрашњег) поступка. Стога се на законодавном нивоу и извршном нивоу користи посебан приступ који није типичан за унутрашњи кривични поступак, тако што се, као прво, прописује посебан поступак за сарадњу с надлежним органима и службеним лицима страних држава и међународним организацијама; друго, предвиђају се посебни услови за форму, садржај и редослед извршења захтева државе молиље; треће, прописују се разлози за одбијање помоћи; четрврто, регулишу се ограничења у погледу употребе података који се предају страној држави, и тако даље. Све наведено је условљено тиме што се поступак међународне правне помоћи не регулише само нормама унутардржавног права, већ и нормама међународног права држава-учесница.

На тај начин, управо механизми правне помоћи, према исправном мишљењу М. В. Давидове, омогућавају да се приликом истраге кривичне ствари у једној држави обезбеде и изведу неопходни докази на територији друге.[2]

Требало би напоменути да правно регулисање поступка остваривања правне помоћи има своје особености, које се пре свега састоје у примени норми међународног и унутрашњег права и, по правилу, залази у различите правне системе. У вези са тим, у правној пракси веома често се појављују проблеми различите природе, међу којима би требало споменути проблем у вези са коришћењем у руском кривичном поступку доказа, прикупљених или изведених на територији стране државе.

На овом месту потребно је мало застати и објаснити да су међународни уговори Руске Федерације, норме и општепризнати принципи међународног права саставни делови њеног правног система. Међународни уговори формирају правну основу међудржавних односа и додељена им је важна улога (они имају важну улогу у заштити основних људских права и слобода, као и у очувању легитимних интереса држава). Улога се састоји у томе да међународни уговори, као и међународни споразуми служе као основа за међународну сарадњу у области кривичних поступака.

Међународни уговор Руске Федерације се дефинише као међународни споразум који је склопљен између Русије и стране државе (или држава), с међународном организацијом или са другом формацијом која има право да склапа међународне уговоре у писаној форми и која је регулисана међународним правом, независно од тога да ли је такав споразум у форми једног

2 М. В. Давидова, „Оцена доказательств, полученных в порядке оказания взаимной правовой помощи по уголовным делам", *Сибирский юридический вестник,* вол. 62, 3/2013, 81.

документа или у неколико међусобно повезаних докумената, као и независно од његовог конкретног именовања.[3] Под сагласношћу се, такође, подразумева уговор између две или више страна ради заједничког деловања, у коме су дефинисани услови, међусобни односи, права и обавезе страна.[4] Претходно наведено даје основа за закључак да се појмови међународни уговор Руске Федерације и међународни споразум користе као синоними.

Међународни уговори, у зависности од нивоа на којем се склапају, могу бити: 1) међудржавни (склопљени у име Руске Федерације); 2) међувладини (склопљени у име Владе Руске Федерације); 3) међуобласни (склопљени у име федералних органа извршне власти или овлашћених организација). Независно од тога, међутим, склапање међународних уговора Руске Федерације, као и њихов престанак и суспензија, у складу са Уставом Руске Федерације, у надлежности су Руске Федерације. Осим тога, међународни уговори могу бити како билатерални, тако и мултилатерални.

У ситуацији када је држава истовремено учесник мултилатералног и билатералног уговора, онда позиција мултилатералног уговора има предност у односу на позицију билетаралног уговора у случају њиховог разилажења.[5]

Потребно је нагласити да је законодавац у члану 1. ст. 453. КПЗ-а прокламовао основни принцип (назван принципом узајамности), који мора бити испуњен да би постојао правни основ за пружање међународне правне помоћи по основу међународних уговора и међународних споразума.

Принцип узајамности (лат. *principium* – основа, принцип; енгл. *principle of mutuality)* – у међународном праву јесте општепризнати принцип међудржавних односа у складу са којим су државе у обавези да стварају међусобне односе на узајамно корисној и равноправној основи, узимајући у обзир легитимне интересе друге стране, нарочито поводом питања обезбеђивања међународног мира и безбедности.[6] Принцип узајамности у складу са чланом 2. ст. 453 КПЗ-а РФ-а потврђује се писменом обавезом Врховног Суда Руске Федерације, Истражног комитета Руске Федерације, Министарства иностраних послова Руске Федерације, Министарства правде Руске Федерације, Министарства унутрашњих послова Руске Федерације, Федералне службе за безбедност Руске Федерације или Генералног тужилаштва Руске Федерације да укажу, у име Руске Федерације, правну помоћ страној држави у обављању појединих процесних радњи.

Поред тога, основу за међународну сарадњу чине конвенције. Конвенције се израђују на нивоу Организације уједињених нација (ОУН) после чега се оне ратификују од стране сваке државе која жели да оствари такву сарадњу. Након тога се на основу конвенција склапају међународни уговори и споразуми.

---

3 Федеральный закон от 15 июля 1995 г., №101-ФЗ „О международных договорах Российской Федерации“ (ред. от 12 марта 2014), *Российская газета*, №140, 21 июля1995.

4 *Словарь бизнес-терминов*, *http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/12187*, 2001.

5 И. Б. Колчевский, „Доказательственное значение материалов, полученных от правоохранительных органов иностранных государств при производстве предварительного следствия“, *Российский следователь*, 12/2003, 19.

6 Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров, *Юридическая энциклопедия,* Москва 2006, 703.

Почетни извор међународне сарадње у области борбе против криминала представља Европска конвенција о узајамној помоћи у кривичним стварима из 1959. године са допунским протоколом из 1978. године, која је ступила на снагу у Русији 9. марта 2000. године[7] (даље у тексту – Европска конвенција) коју је Русија ратификовала и прихватила са одређеним ограничењима. Европска конвенција има предност у примени у односу на било какве уговоре, конвенције или билатералне споразуме о узајамној правној помоћи у кривичним стварима (у овом случају између Руске Федерације и страних држава), осим билатералних споразума или уговора који предвиђају директну сарадњу између домаћих и страних одговарајућих органа. Требало би нагласити да на основу члана 26. Европске конвенције Руска Федерација може да склапа билатералне или мултилатералне споразуме о узајамној правној помоћи у кривичним стварима само у циљу допуне позиција важеће конвенције или ради заједничког деловања у примени принципа које она садржи.

Државе-чланице Заједнице независних држава закључиле су Конвенцију о правној помоћи и правним односима у грађанским, породичним и кривичним стварима 1993. године са допунским протоколом из 1997. године, која је, за Русију, ступила на снагу 10. децембра 1994. године (даље Минска конвенција), и Споразум о сарадњи у борби против криминалитета (Москва, 25. новембар 1998. године).[8]

Унутрашњи нормативни документи који уређују међународне односе прихваћени су у складу са важећим принципима и нормама међународног права. У КПЗ-у РФ постоји посебан одељак који уређује питања међународног односа у области кривичног судског поступка. У њему су садржане одредбе које уређују поступак заједничког деловања са одговарајућим надлежним органима страних држава, учвршћена је правна моћ доказа који су добијени на територији стране државе, регулисани су основни видови правне помоћи и поступак односа надлежних органа Русије са страним партнерима.

Према томе, у случају потребе добијања доказа на територији друге државе суд, тужилац, истражитељ, руководилац истражног органа, иследник обраћају се органима наведеним у члану 453. ст. 3. КПЗ-а РФ-а са молбом да буду прикупљени од надлежног органа или службеног лица из стране земље. Назначен захтев упућен надлежним органима стране земље о извршењу процесних радњи на њиховој територији (инспекције, истраге, заплене, испитивања, саслушавања, судског вештачења и др.) представљаће претпоставку за пружање правне помоћи.

На основу члана 1. ст. 3. Европске конвенције, у циљу добијања изјава сведока или доставе предмета и других материјалних доказа, докумената и слично, држава којој је захтев упућен предузима одговарајуће процесне

7 Европска конвенција о узајамној правној помоћи у кривичним поступцима (склопљена у Стразбуру 20. априла 1959) (с изменама 17. марта 1978), *Собрание законодательства РФ*. 23/2000, 2349.

8 Споразум о сарадњи држава – учесница Заједнице независних држава у борби против криминала (скопљен у Москви 25. 11. 1998), *Билтен међународних уговора,* 3/2000, 3–10.

радње у складу са поступком прописаним њеним законодавством (у Русији је то КПЗ). Требало би нагласити да изузетно одређене истражне радње могу бити извршене и у складу са поступком државе молиље уколико то не нарушава њене законе[9] и не противуречи члану 2. ст. 457. Кривичнопроцесног законика.

У члану 453. ст. 3. КПЗ-а РФ дефинисано је којим органима је додељено право да по питањима правне помоћи сарађују са надлежним органима страних земаља којима се упућују захтеви. У те органе спадају Врховни суд Руске Федерације (по питањима из надлежности тог суда), Министарство правде РФ-а (по питањима повезаним са надлежношћу свих осталих судова изузев Врховног суда Руске Федерације), Истражни комитет РФ, Министарство унутрашњих послова РФ, Федерална служба за безбедности РФ (у кривичним поступцима из њихове надлежности), Врховно тужилаштво РФ (у осталим случајевима).

Билатерални уговори могу да упућују и на друге надлежне органе. Члан 14. билатералног уговора о узајамној правној помоћи у кривичним стварима из 1997. године[10] склопљен између РФ и Канаде предвиђа, на пример, да је обавеза подношења и пријема захтева, молби и одговора на њих, на страни Русије, у надлежности Генералног тужилаштва, а на страни Канаде, у надлежности њеног министра правде и званичника које он именује. Према томе, уз чињеницу постојања одговарајућих међународних уговора потребно је узети у обзир и садржај њихових одредаба, тим пре што су у наведеној одредби енумерацијом означени надлежни органи.

У појединим случајевима постоје и друге варијанте пружања међународне правне помоћи. Узимајући у обзир став који је био формулисан у члану 15. ст. 6. Европске конвенције, у Федералном закону „О ратификацији Европске конвенције у међусобном пружању правне помоћи у кривичним стварима и допунског протокола уз њу“ од 25. октобра 1999. године, №193-ФЗ поводом регулисања надлежности органа овлашћених да пружају такву помоћ, РФ је ставила резерву, скоро дословно преузету у члану 453. ст. 3. Кривичнопроцесног законика. Према умесној примедби Н. Н. Јегорова (Егоров), та напомена најпотпуније уважава надлежност и овлашћења различитих државних органа у области кривичног поступка, што омогућава убрзано решавање различитих питања садржаних у молбама страних држава молиља.[11]

Нормама међународног права такође се предвиђа да у случајевима који не трпе одлагање захтеве могу непосредно упутити судски органи државе молиље судским органима друге државе у којој би одговарајућа процесна

---

9 В. С. Овчинский, *Интерпол (в вопросах и ответах).* Издательство ИНФРА–М, Москва 2001, 99.

10 Ратификован Федералним законом од 27. маја 2000. године №1-ФЗ „О ратификации споразума РФ и Канаде о узајамној правној помоћи у кривичним стварима“, *Российская газета*, бр. 103 од 30. маја 2000.

11 Н. Н. Егоров, *Вещественные доказательства: уголовно-процессуальный и криминалистический анализ*, Издательство Юрлитинформ, Москва 2007, 198.

радња требало да буде предузета. На основу члана 15. Европске конвенције одговори на њих, заједно са одговарајућим документима, требало би да се шаљу преко надлежних органа.

Захтев о извршењу процесне радње и документи уз њега приложени преводе се на службени језик стране државе у коју се шаљу (језик на који се преводи такође се одређује и у садржају међународног уговора). Притом, у складу са чланом 454. КПЗ-а, захтев мора бити у писаној форми, са потписом службеног лица које га шаље и оверен печатом са грбом одговарајућег органа. С тим у вези, у члану 16. Европске конвенције прописано је право да свака уговорна страна захтева да јој се молбе и приложени документи шаљу заједно са преводом на матерњи језик или на један од службених језика Савета Европе или на један од језика који је она одредила. Осим тога, у члану 18. Уговора између РФ-а и Канаде о узајамној правној помоћи у кривичним стварима из 1997. године предвиђено је да захтеви и документи приложени уз њих, послати из РФ, морају бити праћени преводом на енглески и француски језик.[12]

За израду превода захтева и одговарајућих докумената на службени језик стране земље којој се упућује молба за правну помоћ, одговоран је орган преко кога се такве молбе упућују. Превод се оверава потписима преводиоца, подносиоца захтева и државним печатом.

Потребно је нагласити да друга форма захтева може бити предвиђена према споразуму страна у међународном договору. Може се навести као пример за то, Уговор између РФ и САД о узајамној правној помоћи у кривичним стварима из 1999. године (ступио је на снагу 1. септембра 2001. године) где је у ставу 5. директно прописано да централни орган стране која подноси захтев може да прими захтев у другој форми у случају ванредних ситуација. Писана потврда захтева, у том случају, требало би да следи у року од десет дана, осим уколико Генерално тужилаштво не донесе другу одлуку. У члану 2. ст. 4. Споразума држава чланица ЗНД-а из 1998. године постоји став у складу са којим усмено послати захтеви могу да се потврде било у писаној форми, било електронским путем у року од 72 сата.

Замолница за извршење процесних радњи требало би да садржи: 1) назив органа од кога потиче захтев, 2) назив и седиште органа коме се шаље захтев, 3) назив кривичног предмета и карактеристику захтева, 4) податке о лицима на које се замолница односи, укључујући податке о датуму и месту њиховог рођења, држављанству, занимању, месту боравка или месту пребивалишта, а за правна лица – њихов назив и средиште, 5) изјаву субјеката о разјашњењу околности, а такође списак тражених докумената, материјалних и других врста доказа, 6) чињенични опис извршеног кривичног дела, правну квалификацију кривичног дела (уз текст одговарајућег члана Кривичног законика РФ), а такође, уколико је неопходно, и друге податке, на пример, о висини штете проузроковане кривичним делом.

12 С. И. Гирько, *Уголовно-процессуальные функции милиции: Монография,* ВНИИ МВД России, Москва 2003, 47.

Детаљнији подаци о лицима на која се молба стране државе односи омогућавају олакшану потрагу за њима, и, самим тим, убрзава се испуњавање молбе за помоћ. Тако у складу са Споразумом о сарадњи држава-чланица ЗНД-а из 1998. године, ради што потпуније информације, требало би по могућности саопштити надимке, а уколико је неопходно, и неке од знакова препознавања који омогућавају идентификацију тих лица. У захтеву би, такође, требало приказати процесни статус дотичних лица, а у случају одсуства потпуних података пише се примедба да подносилац не располаже другим доказима.

Засебним билатералним уговорима може бити установљено правило које садржи упуства о месту у које ће бити допремљени материјални докази на које се односи захтев за страну правну помоћ или врста вештачења тих материјалних доказа која ће се спровести и датум када ће ти докази бити враћени, а такође податке о лицу одговорном за чување материјалних доказа и њихово својство. Описана одредба је садржана, на пример, у члану 13. Уговора између РФ и Републике Индије о узајамној правној помоћи у кривичним стварима 1998. године (ступио је на снагу 30. маја 2000. године).

Може, такође, бити предвиђено да се уз молбу приложи копија кривичног списа. Укључивање у молбу доказа о висини штете причињене кривичним делом диктира нужност околности случаја (на пример, ако се молба односи на радње заплене имовине ради накнаде штете причињене кривичним делом). Износи се исказују у рубљама, а такође и у адекватном износу у валути оне стране државе којој се захтев шаље (по курсној листи која је важила у време извршења кривичног дела).

У складу са међународним уговорима или билатералним споразумом, у захтеву за међународном правном помоћи могу бити наведени и други подаци. У члану 4. Европске конвенције, на пример, одређено је да захтев може да садржи назнаку датума и места извршења процесне радње. У другом случају, у складу са Уговором између Русије и Републике Кореје о узајамној правној помоћи у кривичним стварима (потписан је у Москви 28. маја 1999. године)[13], захтев би требало да садржи опис места где се врши претрес и предмета који се при томе одузима, посебних поступака који би требало да се поштују приликом извршења мере, обавештење о новчаној уплати и исплати трошкова лицу које је позвано на страни потражиоца, а такође и било коју другу информацију неопходну за одговарајуће испуњавање захтева.

Докази које су добила службена лица на територији стране државе током извршења процесне радње по основу међународне правне помоћи у кривичним стварима, оверени и предати према установљеном редоследу, имају исту правну снагу као и у случају да су добијени на територији РФ у потпуној сагласности са захтевима Кривичнопроцесног законика.

Норме међународног права предвиђају коришћење поднетих доказа само у складу са циљевима на које је указано у молби за правну помоћ. За примену у друге сврхе неопходна је писмена потврда надлежног органа државе тражиоца, да ће добијени подаци бити заштићени као поверљи-

13 *Собрание законодательства РФ*, 10. јун 2002, бр. 23, 2103.

ви или да ће бити коришћени само под одређеним, уговореним условима. Коришћење у друге сврхе у односу на оне назначене у захтеву, а такође и објављивање резултата истраге, допушта се уколико је законским прописима државе молиље прописано да тако могу деловати. Надлежни орган стране која тражи правну помоћ дужан је, међутим, да обавести раније органе државе пријема захтева.

Требало би нагласити да приликом извршавања захтева правне помоћи у правној пракси често настаје проблем који је повезан и са другачијим приступом у схватању доказа и захтева поднетим уз њих у законским прописима различитих држава, пошто норме унутрашњег права тих земаља могу да припадају различитим правним системима.

Потом, као други проблем, следи трајање извршења захтева правне помоћи. У зависности од држава учесница и конкретних услова сарадње, како примећују А. Г. Волеводз и А. Б. Соловјов рок за такво извршење за државе-чланице ЗНД-а и балтичке државе може да буде до два и по месеца; за државе Европе (Швајцарску и Немачку) од шест месеци (Велика Британија) до десет-дванаест месеци; за САД и друге државе које се налазе на америчком континенту – од дванаест, четрнаест до двадесет месеци и више.[14]

Оцењивање релевантности и поузданости доказа добијених на територији стране државе у поступку правне помоћи врши се на исти начин као да су добијени на територији РФ-а, током процесних радњи које предузимају домаћи надлежни органи. Пример још једног проблема је нешто што би требало назвати непотпуним извршавањем правне помоћи. Чини се да у великој мери то јесте условљено чињеницом да су активности службених лица надлежних органа страних земаља ограничене, јер су обавезни да поштују ограничења изнета у захтеву или да располажу само информацијама истакнутим у захтеву, а такође и због особеног начина организације и руковођења приликом извршења процесних радњи у националном законодавству. На пример, уместо уобичајеног записника саслушавања, састављеног у складу са КПЗ-ом РФ, као одговор на захтев о саслушању могу да буду представљени кратки извештаји сарадника полиције који се примењују у страној држави која је поступила по захтеву за правном помоћи. Извештај потпуно одговара процесном законодавству те државе у којој је тежиште на усменом извођењу радњи, при чему се касније на расправу пред судом увек позива полицијски службеник који је спроводио саслушање и који се испитује под заклетвом, а суд решава питање о прихватљивости или неприхватљивости доказа, или да ли је постојало кршење правила поступка приликом прикупљања или изношења доказа и тако даље.

За процену адекватности или неадекватности конкретног доказа добијеног на територији стране државе у поступку узајамне правне помоћи у погледу његовог даљег коришћења и оцене у кривичном поступку меродавни су следећи критеријуми:

14 А. Г. Волеводз, А. Б. Соловьев, *Международный розыск, арест, конфискация и передача иностранным государствам денежных средств и имущества, полученных преступным путем, а также вещественных доказательств по уголовным делам,* Издательство Юрлитинформ, Москва 2007, 358.

- подударност доказа потребама кривичнопроцесног права као гране законодавства, узимајући у обзир посебне захтеве који су прописани у глави 55. КПЗ-а РФ, а такође и у законодавству одговарајуће стране земље,
- подударност захтеваних и добијених доказа по форми, садржају и месту прибављања,
- подударност редоследа слања захтева са нормама међународног уговора и националног законодавства с тачке гледишта органа стране земље која сакупља доказе,
- подударност начина прикупљања и поступка предаје сакупљених доказа са установљеним међународним уговором и захтевима.

3. ЗАКЉУЧАК

На крају је потребно нагласити да су поменути проблеми који су у чланку разматрани, карактеристични искључиво за међународну сарадњу у области кривичног поступка. Са разлогом, они се могу окарактерисати као тешко решиви, иако су у руској теорији кривичнопроцесног права, као и у криминалистици давно познати узроци који леже у њиховој основи. Истакнути проблеми извршавања захтева и процесних радњи у поступку међународне помоћи у кривичним стварима, на пример, и даље остају „камен спотицања." Са једне стране, излаз из настале ситуације могао би да се види у формирању заједничких међународних истражних тимова, мада је то доста сложен задатак који захтева доношење посебних закона и норми међународног права. У сваком случају, међутим, слање и испуњавање захтева међународне правне помоћи требало би да се оствари тако да се, са једне стране, у разумној мери скрате рокови добијања позитивних резултата, а, са друге, максимално побољшају ефикасност и резултати добијања тражене правне помоћи. Изложено још једном потврђује да питања сарадње држава у области кривичног права остају актуелна и сада, а узајамна правна помоћ у таквој сарадњи заузима важно место.

*

Д-р Марина Михайловна Милованова
кандидат юридических наук, доцент, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПРИ ПОЛУЧЕНИИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ОТ ОРГАНОВ ЗАРУБЕЖНОЙ УГОЛОВНОЙ ЮСТИЦИИ

Краткое содержание

Статья посвящена характеристике международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства при получении доказательств от органов уголовной юстиции в порядке оказания правовой помощи по уголовным делам. Такое положение обусловлено тем, что при расследовании уголовного дела механизмы правовой помощи позволяют в одном государстве получить необходимые доказательства на территории другого. Выявлен ряд признаков, характеризующих деятельность по международному сотрудничеству с органами зарубежной уголовной юстиции и оказанию правовой помощи. Отмечено, что правовое регулирование процедуры осуществления правовой помощи имеет свои особенности. Прежде всего они заключаются в комплексном применении норм международного права и внутригосударственного права, затрагивающих как правило разные правовые системы. Особое внимание уделено проблемам различного характера, связанным с направлением и исполнением запросов о правовой помощи по уголовным делам. В ряде таких проблем отмечены, во-первых, неоднозначный подход в законодательстве разных государств к пониманию доказательств и предъявляемым к ним требованиям; во-вторых, длительность исполнения запросов о правовой помощи; в-третьих, использование в российском уголовном судопроизводстве доказательств, полученных на территории иностранного государства, включая их собирание.

Ключевые слова: доказательства, правовая помощь, международное сотрудничество.

Marina Mihailovna Milovanova, Ph.D.
Assistent professor, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

INTERNATIONAL CO-OPERATION WHILE OBTAINING EVIDENCES FROM FOREIGN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM'S AGENCIES ABROAD

Summary

In some criminal investigation cases emerge the need of international cooperation with foreign criminal justice system. The article is devoted to the international cooperation in obtaining evidence from foreign criminal justice agencies in criminal proceedings in order to provide legal assistance in criminal matters. This situation is due to the fact that during the criminal case investigation a legal aid mechanism allows one State to obtain the necessary evidence in the territory of the other.

A number of features characterize international cooperation activities with foreign criminal justice system's agencies and legal aid provision with the disclosure of the content of.

It is noted that the legal aid procedure regulation has its own characteristics, which based primarily on the international and national law application and that usually affects the different legal systems.

Covered the regulatory framework underlying the international cooperation implementation for the legal assistance provision in criminal matters while obtaining evidences. The reciprocity principle in international relations is also affected, as well as domestic regulations governing the international relations received and acting in accordance with other principles and norms of international law.

Encompassed form and content of the proceedings production request, as well as the list of authorities competent to provide such assistance.

Revealed the issues encountered in the implementation of international co-operation to obtain evidence from the criminal justice system agencies in criminal proceedings in order to provide legal assistance in criminal matters. Among such obstacles there are: the different countries legislation ambiguous approach to the evidence conception and requirements imposed on; the validity of the legal assistance execution request; the evidences application obtained abroad in criminal court proceedings on Russian Federation territory.

Keywords: evidences, criminal case, criminal case investigation, legal aid assistance, foreign justice system agencies, international co-operation.

*Проф. др Наташа Мрвић Петровић**

*Проф. др Здравко Петровић***

ПРАВО НА НАКНАДУ ШТЕТЕ И РЕХАБИЛИТАЦИЈУ ЗБОГ НЕОСНОВАНОГ КРИВИЧНОГ ГОЊЕЊА У РУСКОМ ПРАВУ

Апстракт

У фокусу рада јесте правна регулатива Руске Федерације којом се допушта право на накнаду штете и рехабилитацију лица неосновано лишеног слободе или невино осуђеног у кривичном поступку. На тај начин могуће је пратити како се у савременом руском друштву држава ангажује на отклањању последица кршења права грађана незаконитим поступцима државних органа.

Устав Руске Федерације из 1993. у члану 53. гарантује да свако има право на накнаду штете од државе, ако је штета претрпљена услед незаконитих радњи (или пропуштања) органа државне власти или службених лица. Сагласно уставним гаранцијама, правни основ накнаде штете због неосноване осуде или неоснованог лишења слободе регулисан је одредбама руског Кривичнопроцесног законика у склопу ширег права на рехабилитацију оштећеног. Накнада штете се признаје за оне врсте штета и у оном обиму како је то предвиђено Грађанским кодексом Русије. Особено је решење да се рехабилитација постиже доношењем правноснажне ослобађајуће пресуде или одустанком од оптужбе. Стога, изрека судске одлуке садржи констатовање признатог права на рехабилитацију. Право на рехабилитацију има и лице према коме је неосновано поднета приватна тужба, као и оштећено правно лице. Интересантна је законска одредба којом се предвиђа посебан начин поправљања штете по угледу, част и достојанство лица неосновано лишеног слободе или осуђеног: јавни тужилац има обавезу да му упути у писаној форми извињење. С обзиром на то да се таква законска решења примењују већ дуже од деценије, аутори су анализу законских одредаба допунили примерима из праксе руских судова. Решења из руског права поредили су, такође, са правом Републике Србије. И у Србији је право на накнаду штете због неосноване осуде или неоснованог лишења слободе уз рехабилитацију предвиђено у кривичном процесном праву, док се у погледу правно признатих врста штета и начина њихове накнаде примењују општа правила грађанског законодавства.

Аутори закључују да су анализирани руски закони резултат ширих еволутивних, демократских процеса, да су прихваћена решења у погледу права на накнаду штете и рехабилитацију оригинална и да су настала у циљу потпунијег и ефикаснијег постизања рехабилитације невино осуђених у кривичном поступку.

Кључне речи: људска права, кривични поступак, накнада штете, рехабилитација, Русија.

---

* Научни саветник, Институт за упоредно право, редовни професор, Правни факултет Универзитета Унион у Београду.

** Редовни професор, Правни факултет Универзитета Мегатренд у Београду.

1. УВОД

Право на накнаду штете лица незаконито лишеног слободе или неоправдано осуђеног у кривичном поступку представља важан атрибут владавине права – оно показује да се држава потчињава праву прихватајући властиту одговорност за грешке у раду судства, полиције и тужилаштва. У бившим социјалистичким државама (са изузетком бивше СФР Југославије) и у земљама у развоју није било установљено посебно право на накнаду неимовинске штете генерално, нити у корист онога ко би био неосновано лишен слободе или осуђен у кривичном поступку, зато што се признавање новчане накнаде за нематеријалну штету косило са владајућим моралом.[1] После политичких промена, од осамдесетих година прошлог века, то се право признаје и у некадашњим социјалистичким законодавствима у складу са уставним гарантијама људских права и основних слобода.

Добар пример извршених суштинских реформи на том пољу, започетих још у правном поретку некадашњег Совјетског Савеза, представља садашњи правни систем Руске Федерације. Право на накнаду штете због неоправдане осуде или неоснованог лишења слободе у Совјетском Савезу било је установљено не само кривичнопроцесним законодавством него и Указом президијума Врховног совјета „О накнади штете причињене грађанима незаконитим радом државних органа и друштвених организација“ од 18. маја 1981. године.[2] Потом су уследиле иницијативе за политичку рехабилитацију бројних грађана који су страдали у „чисткама“ током комунистичке диктатуре. Тако се по распаду Совјетског Савеза, прокламација права на судску заштиту у Уставу Руске Федерације у корист свакога чија су основна права и слободе кршени незаконитим радњама државних органа мора посматрати као резултат раније започетих ширих еволутивних процеса у правном систему, у складу са начелом владавине права.[3]

---

1 Н. Мрвић-Петровић, З. Петровић, „Накнада штете због неоснованог лишења слободе или неосноване осуде у страним законодавствима“, *Страни правни живот*, 3/2010, 11, исти аутори у: „Compensation for suffered psychical pain“, *Страни правни живот*, 4/2016, 13.

2 Указ бр. 4892-X „О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей“, *Ведомости Верховного Совета СССР*, 21/1981, 741. Поступак рехабилитације због незаконитих радњи органа ислеђивања, преткривичног гоњења, оптужења и суђења био је регулисан одговарајућом Уредбом донетом на основу Указа Врховног совјета од 18. маја 1981. и обавезном инструкцијом, која се односила на све органе, осим тужилаштва. По стварању РФ-а, ти прописи су остали на снази, по одредби да се примењују ранији прописи ако нису супротни новим.

3 В. М. Грубач, „Накнада штете због незаконитих радњи правосудних органа у СССР“, *Правни живот*, 4/1984, 477–484, Н. Мрвић-Петровић, „Развој института одговорности државе за штету у руском праву“, *Право – теорија и пракса*, 4/2001, 47–57. Важну прекретницу у успостављању процесног механизма рехабилитације представља 23. април 1993. када је донет Закон о праву на жалбу суду против радње или одлуке било ког државног органа којом се нарушавају права и слободе грађана и након тога извршене реформе правосуђа, рада унутрашњих послова, полиције, службе за извршење кривичних санкција, док је изменама процесног законодавства допуштена жалба осумњи-

Уставом Руске Федерације[4] из 1993. године у члану 46. ст. 1. прописано је да се сваком гарантује право на судску заштиту основних права и слобода, док је у члану 53. предвиђено да свако има право на накнаду штете од државе, ако је штета претрпљена услед незаконитих радњи (или пропуштања) органа државне власти или службених лица. У складу са тим гарантијама, у тежњи да се успостави ефикасан систем заштите права грађана од незаконитих радњи органа управе и правосуђа током истражног и кривичног поступка, регулисан је специфичан јавно-правни механизам рехабилитације.[5] Сврха овог рада јесте у томе да се анализом права на рехабилитацију и накнаду штете лица укаже на особености те законске регулативе.

2. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТЕ УСЛЕД НЕЗАКОНИТОГ РАДА ЊЕНИХ ОРГАНА

Својевремено је приступање РФ-а Савету Европе условило потребу измена грађанског законодавства у коме је допуштено право на накнаду неимовинске штете и одговорност државе за штете причињене грађанима незаконитим радом државних органа. У руском праву је тако од 1994. године начелно допуштена могућност да се захтева накнада неимовинске штете (чл. 4. главе 59 Грађанског кодекса[6] – даље ГК), а поред тога је предвиђена одговорност државе за штету причињену незаконитим радњама државних органа или службених лица у тим органима (чл. 1069, првог дела Грађанског кодекса). Будући да члан 1069. не регулише начине накнаде штете, за праксу је значајнији члан 1070. Грађанског кодекса. У том члану је предвиђено да грађанин може тражити накнаду неимовинске штете која настане као последица незаконите осуде, незаконитог оптужења или подвргавања кривичној одговорности, незаконите примене мера обезбеђења, притвора или било којих других мера лишења слободе у кривичном или административном поступку.[7] Реч је, на пример, о незаконитим радњама: притварања,

чених на одлуке о лишењу слободе у преткривичном поступку (И. Л. Петрухин,, „Судебная защита прав человека в России: мифы и реальность“, *Общественные науки и современность,* 3/1995, 87–89, *http://ecsocman.hse.ru/data/597/844/1217/008_petruhin2.pdf,* 17. децембра 2016).

4 Конституция Российской Федерации, *Российская газета*, бр. 237, од 25. децембра 1993. са изменама од 30. децембра 2008. г., № 6 – ФЗ, 30. децембра 2008 г., № 7 – ФЗ, 5. фебруара 2014. – № 2– ФЗ, 21. јула 2014. – № 11 – ФЗ, *http://www.constitution.ru/official/pdf/constitution.pdf,* 22. децембра 2016.

5 У овом смислу видети образложење пресуде Уставног суда РФ-а од 27. јануара 1993. № 1-П, од 2. марта 2010 г., № 5-П и од 19. јула 2011 г., № 18-П, текст доступан у *Архиву судских одлука* на: *http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/* (12. новембра 2016).

6 Грађански кодекс (законик) Руске Федерације, први део (Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая), *Российская газета* од 8. децембра 1994, бр. 238–239, *Збирка законодавства РФ (Собрание законодательства Российской Федерации)* од 5. децембра1994. бр. 32, ст. 3301, ГЗ, II, од 22. децембра 1995. *Збирка законодавства РФ* 1996, бр. 5, ст. 410, са последњим изменама и допунама у савезном закону од 3. јула 2016. (№ 315-ФЗ, у примени од 1. јануара 2017).

7 М. Грубач, 1984, 477–484.

одређивања јемства, упућивања на поправни рад или кажњавања лишењем слободе за прекршај. Могуће је да штета буде проузрокована незаконитим одлукама у парници, на пример, о одузимању имовине, кршењем права на правично суђење и других процесних права странке и слично.[8]

Пасивно легитимисано лице по члану 1069. јесу држава или локална самоуправа, чији су органи или функционери причинили штету, док је по члану 1070. искључиво пасивно легитимисана држава. Члан 1070. ГК-а омогућио је темељни преокрет судске праксе, јер су дотле судови, због недостатка изричите одредбе, рутински одбацивали захтеве грађана за накнаду штете због незаконитих радњи државних органа повезаних са покретањем кривичног поступка. Услови за примену одредбе члана 1070. ГК-а стекли су се тек по ступању на снагу другог дела ГК-а 1. марта 1996. године, али је уочено да се и у потоњим годинама тај основ за накнаду штете ретко примењује у пракси.[9]

Тешкоће у практичној примени одредаба ГК-а изазване су чињеницом да се мора правноснажном судском пресудом доказати незаконити рад правосудних органа (узрок штете). Накнада за претрпљену штету се досуђује у новцу или другој материјалној вредности, а конкретан износ накнаде утврђује се судском одлуком према околностима сваког појединачног случаја. Када је реч о новчаној накнади неимовинске штете, износ разумне и правичне новчане накнаде суд опредељује зависно од карактера претрпљених физичких повреда и интензитета душевних патњи, као и према степену кривице штетника, ако кривица представља основ одговорности за штету (чл. 1101. ст. 1. Грађанског кодекса у вези са чл. 152 ст. 2). Накнада се досуђује према стандардима разумности и правичности, на основу фактичких околности под којима је причињена нематеријална штета и у складу са индивидуалним својствима оштећеног (чл. 1101. ст. 2. Грађанског кодекса). Стандард разумности и правичности није прецизно одређен, те у судској пракси постоји тенденција да се стање у друштву и ограничена средства државног буџета цене као околности које утичу на смањење износа новчане накнаде, слично као што се то чини и у судској пракси у Србији на основу члана 200. ст. 2. Закона о облигационим односима. На пример, у судској пракси Врховног суда РФ-а нарочито цењено имовинско стање оштећеног при одређивању висине новчане накнаде неимовинске штете, а према Правним ставовима Врховног суда из 1994. године захтевало се да судија уверљиво образложи висину досуђене накнаде неимовинске штете, како би се спречило досуђивање превисоких накнада.[10]

---

8 А. П. Кирчак, „Вопросы ответственности государства за ненадлежащее правосудие“, *Законодательство,* 3/2006, 81–84.

9 Н. Мрвић-Петровић, З. Петровић, *Накнада штете због неоснованог лишења слободе или неосноване осуде*, Београд 2008, 33.

10 Ставови пленарне седнице Врховног суда РФ „О судској пракси која се односи на накнаду за оштећење здравља“, став бр. 3, *Билтен Врховноггг суда*, 1994, од 28. априла 1994, према: P. Maggs, O. Schwartz, W. Burnham, *Law and Legal System of the Russian Federation*, Juris, New York 2015[6], 495.

У случају смрти активно легитимисаног лица, право на накнаду неимовинске штете не прелази на наследнике. Могуће је, међутим, да директну нематеријалну штету претрпе чланови породице неосновано оптуженог. Интересантан је пример једног случаја када је лице, неосновано оптужено и лишено слободе под оптужбом да је учинило тешко убиство, касније поднело тужбу против државе ради накнаде штете. Пошто је ускоро преминуло, супруга је наставила поступак захтевајући накнаду штете коју је сама трпела „због губитка породичног живота". Упркос приговору да таква штета није правно призната, Регионални суд у Брианску је уважио захтев супруге, јер је штета коју је она трпела узрокована незаконитим хапшењем и затварањем њеног мужа.[11]

3. ПРАВО НА РЕХАБИЛИТАЦИЈУ

Право на накнаду штете и рехабилитацију лица према коме су предузете незаконите радње у вези са кривичним гоњењем и поступком повезује области кривичнопроцесног и грађанског законодавства. У погледу права на накнаду штете и правно признатих облика накнаде штете примењује се општи правни режим из Грађанског кодекса РФ-а, док су услови под којима се може остваривати рехабилитација регулисани у глави 18. у члановима од 133. до 139. Кривичнопроцесног законика Руске Федерације[12] (даље ЗКП), уз допунску примену чланова 394. и 399. истог законика. На тај начин, створен је институт мешовите правне природе у коме су сједињени елементи јавног и приватног права.[13]

Конкретизација уставних гарантија права личности од незаконитог и неоснованог оптужења, осуде или ограничења права и слобода у кривичном поступку извршена је у Кривичнопроцесном законику. У члану 6. ст. 1. ЗКП-а прокламовано је начело заштите личности од незаконитог и неправилног рада државних органа приликом кривичног гоњења или суђења. Заштита права личности постиже се остваривањем права на рехабилитацију свакога ко је неосновано подвргнут кривичном поступку, у складу са главом 18. Кривичнопроцесног законика.

Појам рехабилитације одређен је у члану 5. т. 34. ЗКП-а као поступак успостављања права и слобода лица које је незаконито или неосновано подвргнуто кривичном гоњењу и накнада штете која му је причињена. Значај права на рехабилитацију наглашен је и у одредби из члана 6. ст. 2. ЗКП-а којом су прокламовани циљеви кривичног поступка: да се предузме кривично гоњење и изрекне правична казна кривом учиниоцу кривичног дела.

11 P. Maggs et al. 2015, 736.

12 Кривичнопроцесни законик РФ (Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации) од 18. децембра 2001, *Российская газета* од 22. децембра 2001. г. бр. 174-ФЗ, *Збирка законодавства РФ* од 24. децембра 2001. г. бр. 52 (први део) са каснијим изменама и допунама, последња редакција од 19. децембра 2016. (законске измене и допуне ступиле су на снагу 1. јануара 2017), доступно на: *http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073942*.

13 К. Б. Калиновский, „Реабилитация в уголовном судопроизводстве", у: В. М. Лебедев (ур.), *Уголовно-процессуальное право: учебник для бакалавриата и магистратуры,* Юрайт, Москва 2014^2, 396.

Према члану 133. ЗКП-а право на накнаду штете због неоснованог кривичног гоњења, незаконите осуде, неоснованог лишења слободе или примене других принудних процесних мера само је једно у низу права чијим се остварењем постиже рехабилитација неосновано кажњеног лица или лица према коме су незаконито примењене принудне мере. Поред права на накнаду штете, рехабилитација укључује: отклањање последица претрпљене неимовинске штете, успостављање радног односа, остваривање права на пензију, станарског и других права. Требало би запазити да су и у процесном кривичном законодавству Србије на сличан начин повезани право на накнаду штете због неосноване осуде и неоснованог лишења слободе и институт рехабилитације.

Круг активно легитимисаних лица одређен је у члану 133. ст. 2. ЗКП-а Руске Федерације. То могу бити: 1) оптужени, ослобођен оптужбе, 2) оптужени од чијег је кривичног гоњења одустао јавни тужилац, 3) осумњичени, односно оптужени у случају престанка гоњења из законских разлога по појединим одредбама чланова 24. и 27. ЗКП-а, 4) осуђени – у случају потпуног или делимичног укидања осуде или престанка кривичног поступка на основу члана 27. ст. 1. т. 1. и 2, 5) лице, према коме су обустављене принудне мере медицинске природе по судској одлуци којом је утврђена њихова незаконитост или неоснованост.

Из круга активно легитимисаних искључена су лица кажњена процесним казнама или према којима су биле одређене мере процесне принуде, лица обухваћена амнестијом, помиловањем, лица према којима није било могуће покренути или водити поступак, на пример, због малолетства или душевне поремећености (члан 133. ст. 4. Кривичнопроцесног законика).

Право на рехабилитацију и накнаду штете од државе по основу члана 133. ст. 2. и 135. ст. 2, како се види, припада активно легитимисаном лицу не само када му је штета проузрокована грешкама суда или тужилаштва, него и других државних органа, на пример, полиције, безбедносно-информативне агенције, инспекција и слично који су надлежни да предузимају поједине мере или радње у преткривичном поступку, ако су те радње узроковале неоснованост или незаконитост оптужбе или кривичног поступка.

Ставовима Врховног суда РФ-а прецизирано је на који би начин судови требало да тумаче одредбе којима се регулише поступак рехабилитације. Тако се, између осталог, указује на то да судови не би требало да допусте право на рехабилитацију ако чињенични основ није промењен, него је дошло само до правне преквалификације кривичних дела која су окривљеном стављена на терет, нити у случајевима када је по коришћеном правном средству уследило ублажавање раније изречене казне. Са друге стране, и мимо ограничења из члана 133. ст. 4. рехабилитација је допуштена ако је кривични поступак вођен према малолетном или неурачунљивом лицу и поред сазнања за те околности, а такође и према физичким лицима, која нису изричито активно легитимисана по члану 133. ст. 2. да захтевају накнаду, али су према њима незаконито предузете радње у преткривичном поступку или према правном лицу коме је имовина незаконито

одузета радњама државних органа или тужилаштва, али не у кривичном поступку.[14] Сва остала лица која су искључена из права на рехабилитацију овлашћена су да под општим условима од штетника остварују право на накнаду штете у парничном поступку (чл. 133. ст. 5. Кривичнопроцесног законика). У складу са тим, лица која су претрпела штету због незаконито предузетих предистражних радњи или ограничења права у фази која претходи истрази (на пример, суспендовање са посла и слично), могу покренути парницу против државе под условима из члана 1069. Грађанског кодекса. То право припада сваком без обзира на исход кривичног поступка и резултате кривичног гоњења, што ће рећи, и лицу осуђеном за извршење кривичног дела, ако је у преткривичном поступку било изложено незаконитим радњама државног органа, а то произилази из Резолуције председништва Врховног суда РФ-а од 21. априла 2010. године поводом захтева за накнаду штете грађана Ш., Б. и А. због изнуде доказа и мучења којем су били изложени од полиције у преткривичном поступку.[15]

Дилема у вези са тим да ли се одговорност државе за неправилан и незаконит рад њених органа по члану 133. може успоставити и због неоснованог кривичног гоњења по приватној тужби, разрешена је пресудом Уставног суда од 17. октобра 2011. године[16]. Уставни суд се позвао на нарушавање уставног принципа једнакости грађана и стао на становиште да се одговорност државе успоставља не само поводом доношења неосноване судске одлуке, него и због одлука или незаконитих радњи органа који покрећу кривични поступак, независно од тога да ли они спадају у правосудне или извршне органе, те је утврђена несагласност са Уставом РФ-а члана 133. ст. 1. и 2. ЗКП-а, и прихваћено је да се члан 133. мора односити и на случај неосновано поднете приватне тужбе.[17]

Према члану 139. ЗКП-а право на накнаду штете припада и правним лицима. Правна лица могу то право остваривати под једнаким законским условима као и физичка лица. Реч је о особеном правном решењу, прихваћеном, вероватно, у настојању да се олакша реституција незаконито одузетог предмета или имовинске користи од правног лица, како се види, не само у кривичном, него и у административном поступку. С обзиром на то да правна лица у парници по општим правилима могу да остварују то право, чини се да је таквим решењем нарушен концепт рехабилитације, која би, у скла-

14 Смернице пленума Врховног суда РФ „О практичној примени одредби главе 18. ЗКП, које регулишу рехабилитацију у кривичном поступку" од 29. новембра 2011, №17 (*Российская газета,* 5. 12. 2011) са ставовима пленума од 2. фебруара 2012. г., бр. 3, *http://www.supcourt.ru/search.php?page=9&searchf=%EF%F0%E0%E2%E0,* 17. децембра 2016.

15 Смерница председништва Врховног суда РФ од 21. априла 2010, № 376-П09, *Билтен Врховног суда*, 9/2010, *http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=6777,* 17. децембра 2016.

16 Уставне жалбе су поднеле Валентина и Ирина Тихомирове према којима је поступак због кривичног дела увреде био обустављен, али им није признато право на рехабилитацију и Ирине Сардико (Сардыко) која је била ослобођена оптужбе за клевету, рехабилитована је, али је виши суд то њено право оспорио, ставши на становиште да би обавезу накнаде штете требало да сноси приватни тужилац, а не држава.

17 Одлука Уставног суда РФ од 17. октобра 2011 г., № 22-П, *Российская газета* од 26. октобра 2011, *https://rg.ru/2011/10/26/ks-dok.html,* 11. јануара 2017.

ду са Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама, требало да се односи само на физичка лица. Одредба се иначе не примењује у пракси, зато што је решавање о захтеву правног лица најчешће повезано са расправљањем сложених спорних својинско-правних питања у вези са одузетом имовином, о чему није могуће одлучити у кривичном поступку.

Пасивно легитимисано лице јесте држава Руска Федерација. Одговорност државе се успоставља без обзира на кривицу судије, тужиоца, истражитеља или истражитеља у конкретном случају (чл. 133. ст. 1. Кривичнопроцесног законика). Тако постављена одговорност државе представља погодност за оштећене грађане.

У члану 135. ЗКП-а прописано је да накнада материјалне штете обухвата: 1) плате, пензије, финансијске повластице и друга материјална средства, које је рехабилитовани изгубио услед кривичног гоњења или поступка који се према њему водио, 2) враћање одузете имовине која је одузимањем прешла у државну имовину, 3) враћање износа плаћене новчане казне и трошкова поступка, 4) издатке за пружену правну помоћ и 5) друге трошкове. Реч је, како се види, о претрпљеној стварној или обичној штети, док измаклу добит, чији је износ тешко доказати, оштећени обично захтевају у парничном поступку, на шта и иначе имају право, по схватању Врховног суда Руске Федерације.[18] У судској пракси је прихваћено да се накнада даје за издатке свих ангажованих бранилаца, јер „закон не ограничава број бранилаца који могу да заступају оптуженог или осуђеног, а поред тога право на одбрану подразумева могућност избора одбране по сопственом нахођењу“ (из образложења у случају Федоренко), а такође накнада укључује и трошкове заступања у поступку који се понавља по ослобађајућој пресуди.[19]

Право на накнаду штете у процесу рехабилитације застарева у општем року од три године у складу са чланом 196 ГЗ-а Руске Федерације. Новчана накнада се исплаћује из буџетских средстава, преко министарства надлежног за финансије.

4. ОСТВАРИВАЊЕ ПРАВА НА РЕХАБИЛИТАЦИЈУ

Право на рехабилитацију оштећеног кореспондира са дужностима органа који је водио кривични поступак. Према члану 134. ЗКП-а, рехабилитација се везује за коначни, односно правноснажни исход кривичног поступка. У том моменту, државни органи су већ обавезни да обавесте рехабилитованог у писаној форми о томе да има право на накнаду штете и како да га оствари. Од дана пријема таквог обавештења, рехабилитовани по свом избору, може, у општем року застарелости по

18 Став Кривичног одељења Врховног суда РФ од 18. августа 2010. године у случају Т. (*Билтен Врховног суда РФ* 3/2011, 24).

19 Ставови Кривичног одељења Врховног суда РФ од 17. априла 2003. године у случају Федоренко (*Билтен Врховног суда РФ* 2004. г., № 1, ст. 13, *http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=1415*) и од 26. новембра 2008. у случају С. (*Билтен Врховног суда РФ* 12/2009, *http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=6084*, 12. јануара 2017).

ГК-у, поднети захтев за накнаду штете суду који је донео одлуку, суду надлежном по месту пребивалишта рехабилитованог или суду по седишту тела које је одлучило о престанку кривичног гоњења или поступка или о поништењу незаконите одлуке (чл. 135 став 1. Кривичнопроцесног законика). У случају да рехабилитовано лице није живо, у недостатку информација о месту пребивалишта наследника, блиским сродницима рехабилитованог лица доставља се обавештење о рехабилитацији њиховог сродника најкасније у року од пет дана пошто су се јавили органима који предузимају предистражне радње, истрагу или суду (чл. 135. ст. 2. Кривичнопроцесног законика). Наследници, блиски сродници рехабилитованог лица су овлашћени да траже накнаду штете, али искључиво имовинске.

Право на рехабилитацију је инкорпорирано у правноснажну одлуку суда којом се окончава кривични поступак или у одлуку о одустанку од оптужног акта тужилаштва, односно другог надлежног органа који је водио истрагу. Стога није потребно доношење посебних одлука о рехабилитацији[20], сем ако надлежни орган није пропустио да то учини, када оштећени у смислу члана 399. ЗКП-а може захтевати од суда да допуни правноснажну пресуду.[21]

На тај начин, у одредбама ЗКП-а регулисан је специфичан поступак рехабилитације као „додатак" кривичном, са циљем да се брзо постигне успостављање ранијих права оштећеног и накнада штете. Оштећени, који је рехабилитован, захтевом за накнаду штете се може обратити надлежном јавном тужиоцу или суду (чл. 133. Кривичнопроцесног законика). Тужилац има право да одлучи о накнади, а ако захтеву оштећеног није удовољено, или он није сагласан са решењем тужиоца, може се обратити парничном суду. Рехабилитовано лице може непосредно да се обрати суду. У том случају, суд ће на основу члана 139. одлучити тако да ретроактивно призна одговарајућа права оштећеном која се односе на накнаду штете и успостављање права по основу рада, пензије и других права.

У циљу ефикасности, у члану 135. прописано је да надлежно тело, јавни тужилац или судија има обавезу, на начин регулисан чланом 399. да најкасније у року од месец дана од пријема захтева донесе решење о плаћању накнаде, које доставља оштећеном или његовим сродницима.

Поступком рехабилитације, у складу са чланом 136. ЗКП-а отклањање неимовинске штете постиже се на следеће начине: 1) формалним извињењем јавног тужиоца у име државе рехабилитованом за штету коју је претрпео, 2) објављивањем одлуке о рехабилитацији у средствима масовних комуникација, ако је штета причињена ранијим медијским извештавањем о примени мера кривичног гоњења према рехабилитованом, 3) слањем писменог обавештења о одлуци о рехабилитацији грађанина у његов радни колектив, у школу или у место становања. Право на накнаду неимовинске штете у новчаном облику за претрпљене физичке болове и

20 Став Кривичног одељења Врховног суда РФ у случају Титова (*Билтен Врховног суда РФ* 1/2004, 19, *http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=1415*).

21 *Билтен Врховног суда РФ* 2/2010, 27.

душевне патње и слично, узроковане незаконитим радњама органа кривичног гоњења и правосудних органа, оштећени, међутим, може да остварује само у парничном поступку, у складу са чланом 151. Грађанског кодекса.

Оригинално решење, које не постоји у другим европским процесним законодавствима јесте да у име државе јавни тужилац рехабилитованом лицу упућује службено извињење. Симболични чин признавања „грешке" државе представља важан вид репарације моралне штете оштећеном, која, по природи ствари, не може бити адекватно надокнађена. Закон, међутим, не предвиђа начин на који би то јавни тужилац требало да уради, нити одређује који је тужилац за то надлежан. Требало би да јавни тужилац извињење дâ усмено на церемонијалан начин. Чини се да би то било могуће учинити и писано у акту којим се саопштава оштећеном да је рехабилитован, на шта указује став Кривичног одељења Врховног суда РФ-а од 17. априла 2003. године.[22] Могуће је да тужилаштво упути поруку породици умрлог која ће се прочитати у кругу јавности или преко средстава масовних комуникација (уз новчано кажњавање, ако то не учине).

Поправљање неимовинске штете могуће је и објављивањем информације у штампи, на радију, телевизији или другом средству масовног информисања у року од 30 дана од дана доношења одлуке о рехабилитацији по захтеву рехабилитованог или његових блиских сродника или по судској одлуци, односно одлуци другог надлежног органа кривичног гоњења (чл. 136. ст. 3. Кривичнопроцесног законика). Посебно, на захтев рехабилитованог или, у случају његове смрти, на захтев његових блиских рођака, суд, јавни тужилац или други надлежни орган дужан је да најкасније у року од четрнаест дана пошаље писана обавештења о донетим ослобађајућим одлукама, на адресе радне организације, школе или у место становања рехабилитованог лица.

У члану 138. регулисано је успостављање других права рехабилитованог лица. Успостављање радног односа, права на пензију, стамбених и других права рехабилитованог следи на основу одлуке суда о рехабилитацији. Суд доноси ту одлуку у складу са одредбама о поступку у коме се решава о питањима која су у вези са извршењем казне (чл. 399 Кривичнопроцесног законика). Постоји обавеза државе да оштећеног врати на ранији посао на исто радно место код ранијег послодавца, осим ако то правно лице није угашено или је предузетник престао да постоји, када се рехабилитовани распоређује на одговарајуће радно место. У складу са тим, врше се одговарајуће измене у радној књижици, при чему се у радни стаж и стаж осигурања ради остваривања права на пензију уписује време које је рехабилитовани провео незаконито у притвору или на извршењу казне затвора. Успостављање станарског права у корист тужиоца може бити у надлежности државе, локалне самоуправе или јавне организације, који су задужени да рехабилитованог и његову породицу врате у исти стамбени простор или да му обезбеде одговарајући смештај, који одговара стан-

22 *Билтен Врховног суда РФ* 1/2004*, http://www.vsrf.ru/print_page.php?id=1415*, 3. фебруара 2017. У случају В. М. Федоренка поставило се питање који је јавни тужилац дужан да се извини, те је суд установио да је то тужилац који је обавезан одлуком суда (при чему се узима у обзир и став рехабилитованог).

дардима становања, величини и саставу породице. На основу члана 138. ЗКП-а суд одлучује и о враћању војног чина, почасног звања, класе, одузетих државних награда рехабилитованом лицу.

Сматра се да је установом рехабилитације олакшан положај рехабилитованих лица, која, у односу на парнични поступак, једноставније остварују своја права, јер су ослобођена обавезе доказивања правног основа и висине штете, док истовремено могу да утичу на одређивање висине накнаде.[23] Државни органи имају обавезу да помогну оштећеном достављањем одговарајућих података и обавештења, а ако је постојање неке чињенице вероватно, али не и доказано, она се тумачи у корист оштећеног. Најкасније у року од месец дана од поднетог захтева рехабилитованог, пошто установи висину накнаде штете, судија требује средства од државног трезора ради исплате накнаде. На одлуку судије је могућа жалба по члану 137. ЗКП-а, о којој решава надлежни другостепени суд у оквирима парничног поступка.

Поред тога, слично као и у праву Републике Србије, право на накнаду по основу рехабилитације имају и лица којима је штета причињена неоснованом осудом или лишењем слободе, јер је кривични поступак обустављен, иако је радња државних органа била законито предузета.

Због тешкоћа у примени поступка рехабилитације после десетогодишње примене ЗКП-а Врховни суд РФ-а у општој седници усвојио је 29. новембра 2011. обавезујуће смернице „О пракси судова по правилима из поглавља 18. ЗКП-а о рехабилитацији у кривичном поступку". И поред тога, у судској пракси се и даље јављају недоумице и тешкоће. На пример, поставља се питање да ли се може кумулирати право на накнаду штете по основу института рехабилитације и по општем грађанскоправном режиму накнаде штете причињене незаконитом радњом државних органа. Према ставу Уставног суда РФ-а од 21. априла 2005. године рехабилитација не искључује право на накнаду нематеријалне штете по члану 1070. Грађанског кодекса.[24]

Искуство из адвокатске праксе упозорава на то да постоји тенденција да се у пракси парничних судова, приликом одређивања новчане накнаде нематеријалне штете рехабилитованима по општем режиму (чак и по основу пресуда Европског суда за људска права) умањује износ накнаде или да се она селективно одмерава у зависности од друштвеног положаја и личности подносиоца захтева. Указује се, такође, и на то да није јасно да ли се захтеви за накнаду штете подносе по пребивалишту оштећених или по седишту туженог и како тачно назначити пасивно легитимисано лице – извршног дужника (Министарство финансија или његове управе и одељења у рејонима и градовима). Поред тога, постоји недоумица и који је суд стварно надлежан за накнаду штете по поступку рехабилитације, јер се сва друга права из члана 139. остварују пред судом по месту пребивалишта, осим права на накнаду штете.[25]

---

23 К. Б. Калиновский, 396.

24 Одлука Уставног суда РФ-а од 21. априла 2005 г., № 242 – по жалби грађанина А. А. Гуриновича, *http://uristu.com/library/sud/konstitut-sud/?dir%5B0%5D=sud&dir%5B1%5D=konstitut-sud&PAGEN_1=112*, 19. јануара 2017.

25 Видети часопис Савезне коморе адвоката РФ, *Новая Адвокатская Газета, www.advgazeta.ru/*, 10. јануара 2017.

5. ЗАКЉУЧАК

Права незаконито и неосновано кривично гоњених лица на накнаду штете темеље се на уставним гарантијама, а конкретније су регулисана у ГК-у и Кривичнопроцесним законником. У бројним одлукама Уставног суда и Врховног суда РФ-а долази до изражаја тежња да се пружи што шира заштита права лицима која су изложена незаконитом или неоснованом кривичном гоњењу или мерама процесне принуде. Стога је у свим случајевима у којима није могуће захтевати рехабилитацију по глави 18 ЗКП-а дозвољено остваривање судске заштите по општим правилима из члана 1069. или 1070. Грађанског кодекса. Право на рехабилитацију регулисано је у поглављу 18. ЗКП-а, у складу са уставним гарантијама и прихваћеним најважнијим документима Организације уједињених нација и Савета Европе којима се гарантују основна људска права и слободе. Широко је одређен круг лица која имају право на рехабилитацију по ЗКП-у, слично као што је то учињено и у српском законодавству. Круг таквих лица је још више проширен ставовима судске праксе. Очигледно је да се рехабилитацијом обезбеђује накнада претрпљене имовинске штете и успостављање пређашњег стања у погледу права на рад, становање и друга права, као и симболични поправак неимовинске штете извињењем и/или објављивањем информације у медијима, док се право на накнаду неимовинске штете у новчаном износу мора остваривати у посебном парничном поступку. Стиче се утисак да нејасност законских одредаба ствара тешкоће при практичној примени законских одредаба којима се иде за тим да омогуће брзу и делотворну рехабилитацију. Отуда су од нарочитог значаја одлуке Уставног суда РФ-а и Врховног суда РФ-а којима се превазилазе такве тешкоће.

*

Д-р Наташа Мрвич Петрович
главный научный сотрудник, Институт сравнительного права в Белграде
профессор, Юридический факультет Университет Унион в Белграде

Д-р Здравко Петрович
профессор, Юридический факультет, Университет Мегатренд в Белграде

ПРАВО НА ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА И НА РЕАБИЛИТАЦИЮ ЗА НЕОБОСНОВАННОЕ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Краткое содержание

В центре внимания этой статьи – законодательство Российской Федерации, которое предусматривает право на возмещение вреда и на реабилитацию лиц, необоснованно лишенных свободы, или незаконно осужденных в уголовном судопроизводстве. Таким образом, можно следить за тем, как в современном русском обществе государство участвует в ликвидации последствий нарушений прав граждан незаконными действиями государственных органов.

Конституция Российской Федерации от 1993 года в статье 53 устанавливает, что каждый человек имеет право на получение компенсации от государства за ущерб, причиненный незаконными действиями (или бездействиями) органов государственной власти или должностных лиц. В соответствии с конституционными гарантиями правовое основание для компенсации за незаконное осуждение или незаконное лишение свободы регулируется нормами российского Уголовно-процессуального кодекса как часть более широкого права на реабилитацию потерпевшего. Возмещение вреда допускается для тех видов вреда и в той степени, как это предусмотрено в Гражданском кодексе Российской Федерации. Особенность заключается в том, что реабилитация достигается оправдательным приговором или отказом от обвинения. Таким образом, резолютивная часть судебного решения содержит констатацию признанного права на реабилитацию. Право на реабилитацию есть и у лица, на которое необоснованно подан частный иск, а также у потерпевшего юридического лица. Интересная норма закона, которая предусматривает особый способ возмещения вреда репутации, чести и достоинству лиц, необоснованно лишенных свободы или незаконно осужденных: прокурор обязан направить им письменное извинение. Учитывая, что такие нормы закона применяются в течение более десяти лет, авторы дополнили анализ норм закона примерами судебной практики российских судов. Кроме того, российские законодательные решения сравнивались с правом Республики Сербия. В Сербии право на возмещение вреда за незаконное осуждение или незаконное лишение свободы с реабилитацией также регулируется уголовно-процессуальным правом, в то время как признанные виды ущерба и способы их возмещения регулируются общими правилами гражданского права.

Авторы пришли к выводу, что анализированные российские законы являются результатом более широких эволюционных демократических процессов, что существующие решения в отношении права на возмещение вреда и на реабилитацию оригинальные, и что они были созданы с целью более полного и эффективного достижения реабилитации незаконно осужденных в уголовном процессе.

Ключевые слова: права человека, уголовное судопроизводство, возмещение вреда, реабилитация, Россия.

Nataša Mrvić Petrović, Ph.D.
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade
Full Professor, University Union Faculty of Law, Belgrade

Zdravko Petrović, Ph.D.
Full professor, Megatrend University Faculty of Law, Belgrade

THE RIGHT OF COMPENSATION FOR WRONGFUL CRIMINAL PROSECUTION AND REHABILITATION IN RUSSIAN LAW

Summary

The right to compensation persons unlawfully deprived of liberty or wrongful convicted in criminal proceedings is an important attribute of the rule of law, because it shows that the state is subordinated to the law by accepting responsibility for his own mistakes

in the work of the judiciary, the police and the prosecution. In the former socialist countries (with the exception of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia) and in developing countries has not been established in particular the right to compensation for non-pecuniary damage in general, but not in favor of the person who would have been wrongfully deprived of liberty or convicted in criminal proceedings. After the political changes of the eighties (20. century), this right is recognized in accordance with the constitutional guarantees of human rights and fundamental freedoms. A good example of essential reforms carried out in this field, even the eighties started in the former Soviet Union, is the current legal system of the Russian Federation. The focus of this study is the right to compensation and rehabilitation of persons deprived of liberty or wrongful convicted in criminal proceedings. In this way it is possible to monitor how the modern Russian society the extent to which countries engaged in eliminating the consequences of violations of citizens' rights by state authorities.

The Constitution of the Russian Federation from 1993 in Article 53, guarantees that everyone is entitled to compensation from the State for damage suffered as a result of unlawful actions (or omissions) of the state bodies or officials. In accordance with constitutional guarantees, the legal basis compensation for wrongful conviction or unlawful deprivation is governed by the provisions of the Russian Code of Criminal Procedure as part of a wider law on the rehabilitation of the victim. Indemnification is recognized for those types of claims and to the extent as provided in the Russian Civil Code. They are very specific solution that rehabilitation achieves a verdict of acquittal or a termination of the proceedings abandonment of the charges. Therefore, the operative part of the court decision contains a finding of a recognized right to rehabilitation. Has the right to rehabilitation and the person to whom it is unreasonably filed a private lawsuit, as well as damage to the legal person. An interesting legal provision that provides for a special way of repairing the damage to the reputation, honor and dignity of persons deprived of liberty or unjustifiably convicted: the public prosecutor is obliged to send him a written apology. Given that such legal solutions have been implemented for more than a decade, the authors analyze the legal provisions supplemented by practical examples of Russian courts. Also, the decision of the Russian law, compared with the law of the Republic of Serbia. Similary as it is in the Russian law, in Serbian law the right of compensation and rehabilitation is envisaged in criminal procedural law. Legally recognized types of damages and the manner of their fees are applied in general rules of civil legislation. These similarities and differences between the Russian and Serbian legislation has been pointed out in the paper.

The authors conclude that Russian laws were analyzed result of broader evolutionary, democratic processes that have been accepted solutions regarding the rights to compensation and rehabilitation of the original and that they are created with the aim of achieving a fuller and more efficient rehabilitation of innocently convicted in criminal proceedings.

Keywords: human rights, criminal procedure, compensation, rehabilitation, Russia.

*Доц. др Андреј Петрович Јељчанинов**

ИЗВРШНО КРИВИЧНО ПРАВО САВРЕМЕНЕ РУСИЈЕ: ФАЗЕ ФОРМИРАЊА И РАЗВОЈА

Апстракт

Чланак је посвећен карактеристикама главних развојних фаза кривичног права у савременој Русији. Аутор их условно дели на три фазе, проузроковане спецификумом формирања нове руске државности и права у периоду од 1991. до 2016. године. Прва фаза (1991–1997) јесте прелазна фаза, јер се одликовала паралелном применом совјетског поправно-радног права и новим актима који су формирани извршно-кривичну концепцију. У чланку је показано да су у поправно-радном законику унете измене, које су ширило права осуђених (нпр. право на одмор, право на рачунање рада при издржавању казне у радни стаж). У оквиру механизма остваривања права и законских интереса осуђених који су лишени слободе, била им је гарантована слобода вероисповести и омогућена комуникација с верским представницима. Друга фаза (1997–2009) почела је усвајањем Кривично-извршног законика РФ (1997), који се донекле може сматрати „наследником" Поправно-радног законика РСФСР, али су имали принципијалних разлика. За тај период су биле карактеристичне измене, узроковане преносом система извршења кривичних санкција из надлежности Министарства унутрашњих послова у Министарство правде Руске Федерације. Трећа фаза (2010–2016) повезана је с реформисањем извршног права у складу са одредбама Концепције развоја кривично-извршног система РФ до 2020. године.

Кључне речи: систем извршења кривичних санкција, лишење слободе, извршење казни, Законик о извршењу кривичних санкција РФ, поправно-радно законодавство, Федерална служба за извршење казни.

1. УВОД

Борба с криминалом јесте једна од важних државних функција. Остваривање те функције подразумева комплекс различитих мера, међу којима и одређивање процедуре кажњавања лица која су нарушила закон. У зависности од карактеристика историјске епохе, од погледа на свет, од религиозних идеја, од појма сразмерности казне са злочином и других фактора, у друштву се формирао систем кажњавања и томе одговарајући систем казнених установа.

Позната је конзервативност казненог система – процеси реформисања у тој области се одвијају веома споро. Како показује историја развоја руске

* Доцент, секретар Научног савета, Самарски правни институт Федералне службе за извршење казне, Самара.

државе, главни покретач измена у тој области била је смена политичког режима и измене у кривичној политици државе, која је одређивала политику државе у области извршења казне, циљева и задатака казненог система а обично и назив саме гране права, која регулише казнене односе. У Совјетском Савезу се тако та грана права називала поправно-радно право, а у савременој Русији извршно кривично право.

Стање било које гране права, међу којима је и извршно кривично, у одређеном историјском периоду одређује се законодавством, којим се регулише та област друштвеног живота. На тај начин, измене законодавства у потпуности описују смерове развоја одређених грана права. Развој казненог система савремене Русије умесно је размотрити кроз призму измена кривично-извршног законодавства у периоду од 1991. до 2016. године.

2. РАЗВОЈ ИЗВРШНОГ КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА ОД 1991. ДО 1997. ГОДИНЕ

Бавећи се истраживањем развоја савременог руског извршног кривичног права, неопходно је истаћи да је Руска Федерација (даље РФ) као независна држава постала правна наследница Савеза Совјетских Социјалистичких Република (даље СССР) 1991. године. Од тада у Русији почиње обимна систематизација законодавства, између осталог и у казненом систему. Будући да је РФ била формирана на територији Руске Совјетске Федеративне Социјалистичке Републике (даље РСФСР), у том периоду стварања новог законодавства на територији РСФСР-а (РФ) на снази су биле норме РСФСР-а и делимично савезно закодавство, које није било регулисано нормама републичког законодавства.

Врховни савет РСФСР 22. новембра 1991. године усваја Декларацију права и слободе човека и грађана РСФСР – политичко-правни акт, којим се прокламују основе правног статуса личности, које одговарају нормама међународних докумената у области људских права. Декларација права и слободе човека и грађанина РСФСР у потпуности је постала саставни део новог Устава РФ, који је био донет у сагласности с резулатима националног референдума 1993. године.

За разлику од Устава СССР-а 1977. године, у којем је на првом месту била држава па тек онда личност, и Декларација права и слободе човека и грађанина РСФСР и Устав РФ 1993. године проглашавају приоритним интерес појединца. Сагласно члану 2. Устава РФ највише људске вредности јесу његова права и слободе.

Примена поменутог уставног принципа одредила је смер реформи у области извршења казни у Русији.

Потреба за променом совјетског поправно-радног права деведесетих година XX века у Русији била је изазвана мењањем државног система. Према концепцији реформе казненог система требало је одступити од казненог модела извршења казне, који је преовлађивао у Совјетском Савезу. Нове концепције су предлагале повећање отворености система контролисањем

њених активности од цивилног друштва. Стварање новог кривично-извршног законодавстава РФ налагало је боље услове притвора за лица лишена слободе, повећање гаранција за остваривање њихових права и законских интереса, ефективнији рад установа и органа, задужених за извршење казни, до мере европских стандарда поступања са осуђенима.

У тренутку распада СССР-а, као што је већ споменуто, систем законодавства укључивао је у себе како савезно законодавство, тако и законодавство других савезних република. У области казни на савезном нивоу на снази су биле Основе поправно-радног законодавства СССР-а и савезних република (даље Основе)[1], утврђене 1969. године, у РСФСР – Поправно-радни законик РСФСР (ПРЗ РСФСР)[2], усвојен 1970. године. Остала питања функционисања поправно-радног система била су регулисана подзаконским актима (нпр. указима председништва Врховног савета СССР-а или РСФСР-а) и министарским нормативним актима (инструкције, наредбе и томе слично).

У Основама је било 49 чланова, који су одређивали опште циљеве ПРЗ-а СССР-а, однос свесавезног и републичког законодавстава, принципе примена законодавства и основе издржавања казне, а у ПРЗ-у РСФСР из 1970. године, који се састојао из 115 чланова, одредбе Основа су се односиле на РСФСР – само на једну од република.

Почевши од 1991. године па све до ступања на снагу Извршног кривичног законика РФ 1997. године, развој кривичног законодавства у Русији ишао је путем уношења измена у ПРЗ-у РСФСР-а 1970. године, као и изменом издања федералних закона и подзаконских аката по одређеним питањима кривично-извршне политике.

У оквиру нових приступа формирању кривично-извршне политике Руске Федерације Законом РСФСР-а од 12. јуна 1992. године[3] у ПРЗ-у РСФСР-а 1970. године биле су унете измене, којима су проширена права осуђених. Делимично, нове одредбе ПРЗ-а РСФСР утврдиле су право осуђених на одмор, право на урачунавање рада на издржавању казне у радни стаж, дозвољавало се ношење цивилне одеће женама које су издржавале казну лишења слободе, а укинута је, на пример, забрана слања поште и друге забране.

У оквиру механизма остваривања права и законских интереса осуђених, који су издржавали казну лишења слободе, њима је гарантована била слобода вероисповести и омогућена комуникација с представницима верских група које су постојале на територији Русије.

---

1 Закон СССР от 11 июля 1969 г., № 4074-VII „Об утверждении Основ исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик“, *Ведомости Верховного Совета СССР,* 29/69.

2 Закон РСФСР об утверждении Исправительно-трудового кодекса РСФСР, *Ведомости Верховного Совета РСФСР*, 51/70.

3 Закон РСФСР от 12 июня 1992 г., № 2988-I „О внесении изменений и дополнений в Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР“, *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации,* 29/92.

У совјетском поправно-радном законодавству право на личну безбедност осуђених формално никако није било утврђено, самим тим је слабила гаранција за живот и здравље лица која су издржавала казну лишења слободе. Законом РСФСР од 12. јуна 1992. године у ПРЗ-у РСФСР-а 1970, био је уведен нови члан 8–2, којим је утврђено право осуђених на личну безбедност. У том члану је било истакнуто да у случају животне опасности и здравља или претње других осуђеника другом врстом напада на осуђеног, осуђени има право да се обрати било ком службеном лицу казнено-поправне установе с молбом о премештају у другу безбедну просторију.

У остваривању највиших права – људских и права на слободу човека, законодавац је 1993. године унео низ измена у ПРЗ РСФСР из 1970. године којима је ублажена репресивност казненог система у правцу његове хуманизације. Законом Руске Федерације од 18. фебруара 1993. године бр. 4510-I[4] биле су укинуте неке врсте казни (нпр. прогон, депотрација, хапшење, ограничење слободе, присилно лечење наркомана и алкохоличара), а Законом РФ од 6. јуна 1993. године[5] затворене су поправно-радне колоније са строгим режимом, и сви осуђени су премештени у колоније с лакшим режимом.

У периоду између 1991. до 1997. било је објављено више од 40 различитих нормативних аката (закона, указа председника РФ, уредбе Владе РФ), који су опширније описивали и конкретизовали одредбе ПРЗ-а РСФСР-а из 1970. године.

Међу законима из области извршења казне, неопходно је истаћи Закон РФ од 21. јуна 1993. године.[6] У првом члану тог документа одређени су принципи деловања извршног кривичног система (скраћено даље ИКС-а), који су подразумевали принципе законитости, хуманизам, поштовање људских права. У истом члану се још наводило да интереси исправљања осуђених не смеју бити другостепени у односу на добијање профита од њиховог рада. Последња законска мера укинула је совјетску праксу масовног искоришћавања осуђених на градилиштима и индустријским објектима ради јефтиније производње за државу.

Нови принципи стварања система кажњавања у РФ изменили су и сâм назив система. У Совјетском Савезу систем је носио назив поправно-радни, а у савременој Русији назива се извршни кривични систем. Закон РФ од 21. јула 1993. одредио је структуру ИКС-а, у коју су биле укључене: установе за извршење казни; територијални органи ИКС-а; федерални орган извршне власти, дакле органи који остварују функције примене права и контроле и надзора у области извршења кривичних казни према осуђени-

4 Закон РФ от 18 февраля 1993 г., № 4510-I о внесении изменений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Исправительно-трудовой кодекс РСФСР и Закон РСФСР „О милиции“, *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*, 10/93.

5 Закон РФ от 6 июля 1993 г., № 5329-I о внесении изменений в Уголовный кодекс РСФСР и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*, 32/93.

6 Закон РФ от 21 июля 1993 г., № 5473-I об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*, 33/93.

ма. Сагласно Закону, у ИКС су могли бити укључени истражни затвори, предузећа, која су омогућавала рад ИКС-а, научно-истраживачке, пројектне, медицинске, образовне и друге организације.

За разлику од совјетске праксе, у којој су обезбеђење казнено-поправних установа вршиле јединице Министарства унутрашњих послова (даље МУП), Законом РФ од 21. јула 1993. године предвиђено је да објекте ИКС-а обезбеђују специјалне јединице.

Закон РФ-а од 21. јула 1993. разграничио је овлашћење ИКС-а и органа МУП-а Руске Федерације при премештању осуђених. Премештање осуђених лица из једне установе ИКС-а у другу, вршиле су специјалне јединице. Премештање лица, окривљених и смештених у истражни затвор, као и лица у притвору, ради учешћа у истрагама или у судским распавама, заједно са обезбеђењем врши полиција.

У Закону РФ од 21. јула 1993. године детаљно се одређују права и дужности установа ИКС-а, права и дужности запослених у установама ИКС-а, општи услови за примену физичке силе, специјалних средстава и оружја, одлике заштите права и социјалне подршке радника ИКС-а, процедуре ангажовања осуђених за накнаду у циљу професионалне обуке и стицања радних навика.

Године 1995. изашао је Федерални закон од 15. јула 1995. № 103-ФЗ[7], који је и до данас, са унетим изменама, још увек на снази. Тај закон заузима посебно место у савременом руском извршном кривичном законодавству, јер уводи ред и одређује услове – држање под стражом, гарантује права и законске интересе осумњичених и окривљених лица, чија кривица још није доказана, нити је донета пресуда. Проистиче, да се предмет регулисања Федералног закона од 15. јула 1995. разликује од предмета извршног законодавстава, који регулише друштвене односе настале извршењем казне, коју је суд изрекао правноснажном пресудом.

Поменути закон ипак јесте део система законодавства који се тиче извршења кривичних санкција, јер истражни затвори, у којима су смештени осумњичени и окривљени, спадају у систем установа у којима се служе казне. Осим тога, администрација истражних затвора, заједно с реализацијом мера кривичнопроцесне принуде, спада у администрацију поправних установа за извршавање лишења слободе, те се тако кроз рад тих установа остварује функција извршења према осуђенима који су ангажовани на одржавању истражних затвора.

Међу подзаконским актима, објављеним у периоду од 1991. до 1997. године, требало би издвојити Указ председника РСФСР од 30. новембра 1991. године[8], којим су укинута задржавања 50 посто износа зараде осуђених и лица смештених на лечење у болничким одељењима у оквиру казнених установа и ангажованих на разним радним местима.

---

7 Федеральный закон от 15 июля 1995 г., № 103-ФЗ „О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений“, *Собрание законодательства Российской Федерации*, 29/95.

8 Указ Президента РСФСР от 30 ноября 1991 г., № 247 „Об изменениях в системе оплаты труда осужденных и лиц, содержащихся в лечебно-трудовых профилакториях МВД РСФСР“, *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР,* 49/91.

3. ИЗВРШНИ КРИВИЧНИ ЗАКОНИК РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ КАО ОСНОВА РУСКОГ ЗАКОНОДАВСТВА У ОБЛАСТИ ИЗВРШЕЊА КАЗНИ

Усвајање Извршног кривичног законика (даље ИКЗ) представља важан моменат у стварању савременог руског законодавства. Федерални парламент је усвојио ИКЗ у децембру 1996. године Федералним законом од 8. јануара 1997. године бр. 2-ФЗ[9], који је ступио на снагу 1. јула 1997. године и са извесним изменама примењује се до данас. Поједине одредбе Федералног закона ступиле су на снагу у другом року. На пример, у члану 5 тог закона, било је истакнуто да одредбе ИКЗ-а РФ-а о кажњавању у виду принудног рада, ограничења слободе и хапшења ступају на снагу по доношењу другог федералног закона, односно кад се стекну сви услови за извршење наведених казни. У закону су били одређени конкретни рокови увођења извршења предвиђених казни, међутим, ти рокови нису били испоштовани. Одредбе о увођењу принудног рада биле су уведене 2004. године[10], о ограничењу слободе – 2010. године[11], а одредбе ИКЗ-а о хапшењу још увек нису ступиле на снагу.

Федералним законом од 8. јануара 1997. године бр. 2-ФЗ проглашене су укинутим ПРЗ од 1970. и Основе поправно-радног законодавства Совјетског Савеза.

Извршни кривични законик РФ у поређењу са совјетским поправно-радним законодавством имао је низ новела, које су, с једне стране, изражавале општи тренд реформи у области кажњавања (хуманије услове држања лица лишених слободе и осуђених, повећане гаранције заштите права и законских интереса, ефикаснији рад установа и органа у којима се служи казна према европским стандардима), а, с друге стране, имале су за циљ испуњење услова који су Руској Федерацији постављени приликом пријема у Савет Европе.

Изложићемо само неколико основних разлика ИКЗ-а РФ од норми ранијег совјетског казнено-извршног законодавства. Творци ИКЗ-а РФ придржавали су се неких основних концепата: као прво, ИКЗ-ом РФ прихваћени су сви основни принципи односа према осуђенима, који су признати међународним правним актима. Одредбе у виду препорука (декларa-

9 Федеральный закон от 8 января 1997 г., № 2-ФЗ „О введении в действие Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации“, *Собрание законодательства Российской Федерации,* 2/97.

10 Федеральный закон от 28 декабря 2004 г., № 177-ФЗ „О введении в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде обязательных работ“, *Собрание законодательства Российской Федерации,* 1/05.

11 Федеральный закон от 27 декабря 2009 г., № 377-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие положений Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о наказании в виде ограничения свободы“, *Собрание законодательства Российской Федерации,* 52/09.

ција) међународних организација, признате међународним документима, прихваћење су ИКЗ-ом само ако су биле у складу са социјално-економским положајем Русије, у складу са чланом 4. ст. 3. Извршног крвичног законика. Друго, одредбе ИКЗ-а РФ строго су у складу са одредбама Кривичног законика РФ (даље КЗ РФ), усвојеног 1996. године. Кривично законодавство је основа свим гранама права, које се боре против криминала. Из тога проистиче да су то главни принципи, циљеви и задаци материјалног кривичног и извршног законодавства.

Извршни кривични законик Руске Федерације се у суштини разликује од ПРЗ-а РСФСР из 1970. године, како по структури, тако и по садржају. Структурне разлике тих кодекса јесу у томе што ИКЗ РФ регулише извршење свих врста казни, које су предвиђене КЗ-ом Руске Федерације за разлику од Поправно-радног кодекса РСФСР-а из 1970. године (у редакцији из 1996) који је регулисао извршење само две казне – лишење слободе и поправни рад. Извршење других казни регулисано је другим нормативним или министарским актима. Осим тога, ИКЗ РФ, за разлику од ПРЗ-а РСФСР из 1970. године има општи и посебни део. У општем делу ИКЗ-а РФ изложена су основна начела система извршења казни, а посебни део регулише извршење одређених врста казни, услове престанка издржавања казне и контроле над условно осуђенима. У посебном делу ИКЗ-а РФ регулисани су услови извршења за: хапшење, лишење слободе (на одређено време и доживотно), казну ограничења војне службе, хапшење и дисциплинско гоњење војних лица, кажњавања, која нису повезана с изолацијом осуђеног од друштва (обавезни рад, поправни рад, принудни рад, новчана казна, забрана вршења дужности и ограничење слободе), додатне врсте казни (лишење специјалног, војног или почасног звања, чинова и државних награда).

При уласку Русије у Савет Европе био је уведен мораторијум на смртну казну[12] (последња смртна казна извршена је 2. септембра 1996), али је у посебном делу ИКЗ-а РФ-а било укључено извршење те врсте казне, пошто је законодавац то сматрао неопходним, јер је у члану 20. Устава РФ било прописано да је смртна казна изузетак „који се све до њеног укидања може спроводити Федералним законом само за посебно тешка кривична дела против живота". Осим тога, КЗ РФ давао је могућност да се смртна казна изрекне за следећа кривична дела: тешка убиства (ст. 2. чл. 105. КЗ-а РФ-а); покушај убиства државника или јавних личности (чл. 277. КЗ-а РФ-а); покушај убиства лица запослених у правосуђу (чл. 295. КЗ-а РФ); покушај убиства запослених у извршним властима (чл. 317. КЗ-а РФа) и геноцид (чл. 357. КЗ-а Руске Федерације).

У члану 8. општег дела ИКЗ-а РФ по први пут у домаћој пракси обухваћени су принципи кривично-извршног законодавства. Неки од њих (законитост, хуманизам, једнакост грађана пред законом) поклапају се с

12 Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 724 „О поэтапном сокращении применения смертной казни в связи с вхождением России в Совет Европы", *Собрание законодательства Российской Федерации,* 21/96.

принципима кривичног законодавства, који су предвиђени у КЗ-у Руске Федерације. Други (диференцијација и индивидуализација извршења, повезаност кажњавања с циљем ресоцијализације, погодовање осуђеника који прихвата режим извршења и друго) јесу специфични за кривично-извршно законодавство. За разлику од сличних принципа кривичног законодавства, у ИКЗ-у РФ њихов се садржај принципа не излаже, већ се само доктринарно тумачи.

Принципи предвиђени у члану 8. ИКЗ-а РФ јесу од кључног значаја за изградњу посебног дела законика, којим је уређено извршење конкретних врста казни. Принципи утичу на нормативни садржај ИКЗ-а РФ и стварају оријентире за доношење допунских подзаконских нормативних аката.

У члану 1. општег дела ИКЗ-а РФ формулисани су циљеви и задаци извршног кривичног законодавства РФ, који се суштински разликују од циљева и задатака у ПРЗ-у РСФСР-а 1970. године. Совјетско законодавство је главним циљем кажњавања поред казне за извршен злочин сматрало и поправљање и преваспитавање осуђених, да часно раде, придржавају се закона и поштују правила социјалистичког суживота и да упозоравају осуђене и друга лица да не извршавају нова кривична дела. Описани циљеви поправљања и преваспитавања уједно су се сматрали и задацима ПРЗ-а РСФСР из 1970. године, а њима је додат и један сасвим немогући задатак – „искорењивање кривичних дела". Савремено кривично-извршно законодавство не поставља циљеве које је немогуће испунити. У те циљеве спадају: поправљање осуђених (ресоцијализација) и упозорење да се не врше нова кривична дела, како осуђених, тако и других лица.

Задаци система извршења казни у складу су са Извршним кривичним закоником. У то се сврставају: увођење реда и услови извршења и издржавања казни; одређивање мера ради поправљања осуђених; заштита њихових права и интереса; пружање помоћи осуђенима ради социјалне адаптације.

За разлику од совјетског законодавства, у ИКЗ-у РФ установљен је разгранат систем контроле рада установа и органа за извршење казни. У члановима 19–23. ИКЗ-а РФ одређују се врсте контроле и то: органа државне власти; судска контрола; министарска контрола; надзор законитости рада органа за извршење кривичних санкција који врше тужилаштва; контрола јавности.

У Извршном кривичном законику Руске Федерације посебна пажња је дата регулисању правног статуса осуђених. У Поправно-радном законику РСФСР из 1970. године само три члана била су посвећена тој теми, док је у ИКЗ-у РФ том питању посвећена посебна друга глава, у којој се излажу општи принципи којима се одређују правни статус осуђених, њихова субјективна права и правне обавезе. Узимајући у обзир социјално-правни значај односа, законодавац је ту главу у ИКЗ-а РФ-а ставио на друго место, одмах иза главе у којој се успостављају опште одредбе.

На тај начин, главна предност ИКЗ-а РФ у односу на ПРЗ РСФСР 1970. године јесте тај што је ИКЗ РФ кодификован, комплексан и системски законодавни акт. Комплексност и систематичност тог нормативног акта огледа се у томе што се њиме регулишу односи који се јављају при извршењу казни за све врсте кривичних дела. Осим односа са јавношћу, који настају непосредно после извршења неког кривичног дела, ИКЗ РФ регулише друштвене односе, који се јављају при испуњавању специјалних васпитних мера и упозорења, мера безбедности медицинске природе (принудно и обавезно лечење).

Комплексна природа ИКЗ-а РФ потврђује се тиме што, заједно с одредбама које се односе на све врсте казне, кодекс садржи норме које одређују основе организације установа и органа у којима се издржавају казне и режим извршења, на пример, одређене врсте поправних установа, у којима се извршава казна лишења слободе (на одређено време или доживотно). Поменуте установе су, на пример, поправни домови општег, строгог и веома строгог режима, васпитне колоније, колоније-насеља, затвори. У Извршном кривичном законику РФ одређено је да војна лица извршавају казну лишења слободе и хапшења одвојено (смештена су у дисциплинским војним формацијама, док се хапшење извршава у стражарским собама).

За разлику од совјетског законодавства, у ИКЗ-у РФ постављени су темељи послепеналног третмана осуђених после извршења казне, укључујући контролу над понашањем условно пуштених са издржавања казне.

4. ФОРМИРАЊЕ ИЗВРШНОГ КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У РУСИЈИ У ПЕРИОДУ ИЗМЕЂУ 1997. И 2009. ГОДИНЕ

Следећа развојна фаза извршног кривичног законодавства у савременој Русији односи се на прелазак извршног кривичног система из надлежности МУП-а РФ у надлежност Министарства правде Русије (МПР). Процес је започет објавом два указа председника РФ од 8. октобра 1997. бр. 1100[13] и бр. 904 од 28. јула 1998. године.[14] У Указу од 8. октобра 1997. године истакнуто је да је тај прелазак извршен с циљем усавршавања система извршења кривичних казни РФ, а исто тако и у сагласности са препорукама Комитета министара Савета Европе које се тичу минималних европских затворских правила. У истом документу садржане су прелазне одредбе о начину рада сарадника извршног кривичног система и постављен је задатак Влади РФ да се састави владина комисија за реформисање извршног

13 Указ Президента РФ от 8 октября 1997 г., № 1100 „О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации“, *Собрание законодательства Российской Федерации,* 41/97.

14 Указ Президента РФ от 28 июля 1998 г., № 904 „О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации“, *Собрание законодательства Российской Федерации,* 31/98.

кривичног система. Другим указом председника РФ из 1998. означено је коначно припајање система извршења кривичних санкција Министарству правде Русије.

Наведене промене представљају суштинске промене у области извршења кривичних казни. Федералним законом од 21. јула 1998. бр. 117-ФЗ[15] било је одређено да се у свим законима и нормативно-правним актима који регулишу извршење казни сва позивања на МУП РФ замене позивањима на Министарство правде Русије. Измене су биле унете у ИКЗ РФ али и у друге законе који регулишу оперативно-истражну делатност, на пример, о оружју, о притварању осумњичених и окривљених, о пензијама, порезу на приход, о избеглицама.

Сагласно Закону бр. 117 истражни затвори били су укључени у систем извршења кривичних казни. Чланом 8 истог закона РФ од 21. јула 1993. бр. 5473-I[16] консолидоване су одредбе у вези с тим да је централни орган система извршења казни (Главна управа за извршење казни – ГУИК МПР) самостални структурни пододељак МПР, са задатком да организује примену законодавства РФ у вези са питањима из области система извршења казни.

Потребно је истаћи, како би се схватио значај тих промена, да је одређивање места централног органа система извршења казни у Закону који регулише одговарајућу структуру државних органа део традиције совјетског периода. У различитим периодима централни орган система извршења казни СССР-а улазио је у састав органа државне управе најпре Народног комесаријата унутрашњих послова (НКВД СССР-а) – Главна управа логора (ГУЛАГ), потом Народног комесаријата правде (НКП СССР-а) – Главна управа поправно-радних установа (ГУ ПРУ), и на крају МУП СССР-а – Главна управа затвора (ГУЗ) и ГУПР – Главна управа поправног рада.

Резултат административних реформи, које су спроведене 2004. године у Русији и којима је установљен систем од три нивоа органа извршне власти (министарства – федералне службе – федералне агенције), јесте тај да је Указом председника РФ од 9. марта 2004. године бр. 314[17] ГУИК МПР био реорганизован у Федералну службу извршења казни РФ (ФСИК Русије) и по структури је припадао Министарству правде Русије. Указом председника РФ од 13. марта 2004. године бр. 1314[18] били су одређени задаци, функције и овлашћења тог новог федералног органа извршне власти.

---

15 Федеральный закон от 21 июля 1998 г., № 117-ФЗ „О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы", *Собрание законодательства Российской Федерации,* 30/98.

16 Закон РФ от 21 июля 1993 г., № 5473-I „Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы", *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации,* 33/93.

17 Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г., № 314 „О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти", *Собрание законодательства Российской Федерации,* 11/04.

18 Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г., № 1314 „Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний", *Собрание законодательства Российской Федерации,* 42/04.

У XXI веку систем извршења казни Русије је наставио да се развија и реформише своје деловање. Измене су уследиле не само због усвајања ИКЗ-а РФ, него и касније, поводом измена тог законика. С обзиром на то да је ИКЗ РФ имао статус федералног закона, све измене су се уводиле доношењем федералних закона. Тако је у периоду између 1998. и 2016. донет још 81 такав федерални закон.

Поред тога, од великог значаја за развој нормативног оквира јесу подзаконски акти и министарски нормативно-правни акти, који допуњују ИКЗ Руске Федерације. Подзаконски акти, који регулишу односе поводом извршења казни, после усвајања ИКЗ-а, оформљени су у облику уредби Владе Руске Федерације. На пример, Уредбом Владе РФ октобра 2001. године бр. 727дефинисана је процедура пружања накнаде за обавезно државно социјално осигурање за лица[19] која су током лишења слободе била радно ангажована; Уредбом Владе РФ од 11. априла 2005. године бр. 205[20] успостављене су минималне норме исхране и свакодневних потреба лица осуђених и лишених слободе, као и ухапшених или притворених лица, која се налазе у истражним затворима ФСИК-а Русије.

Нормативно-правни акти (одредбе, инструкције, правила) који конкретизују ИКЗ РФ, утврђују се наредбама Министарства правде и ФСИК-а Русије. На пример, Правилник о кућном реду у истражним затворима утврђен је наредбом МПР од 14. октобра 2005. године бр. 189[21], Правилник о кућном реду поправних установа утврђен је наредбом МПР од 3. новембра 2005. године бр. 205[22], Уредба о групама осуђених у поправним установама Федералне службе за издржавање казни утврђена је наредбом МП РФ од 30. децембра 2005. године бр. 259[23], Уредба о државној санитарној инспекцији на објектима система извршења казни била

19 Постановление Правительства РФ от 15 октября 2001 г., № 727 „О порядке обеспечения пособиями по обязательному государственному социальному страхованию осужденных к лишению свободы лиц, привлеченных к оплачиваемому труду, *Собрание законодательства Российской Федерации*, 43/01.

20 Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 205 „О минимальных нормах питания и материально-бытового обеспечения осужденных к лишению свободы, а также о нормах питания и материально-бытового обеспечения подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, находящихся в следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний, в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации и пограничных органов федеральной службы безопасности, лиц, подвергнутых административному аресту, задержанных лиц в территориальных органах“, *Собрание законодательства Российской Федерации* 16/05.

21 Приказ Минюста РФ от 14 октября 2005 г., № 189 „Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы“, *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*, 46/05.

22 Приказ Минюста РФ от 3 ноября 2005 г., № 205 „Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений“, *Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации,* 12/05.

23 Приказ Минюста РФ от 30 декабря 2005 г., № 259 „Об утверждении Положения об отряде осужденных исправительного учреждения Федеральной службы исполнения наказаний“, *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти*, 10/06.

је утврђена наредбом МП РФ од 6. јуна 2006. године бр. 205[24], Инструкција за евиденцију новца и других ствари од вредности, које припадају осуђенима, осумњиченима и окривљенима, који се налазе у поправним установама и истражним затворима ФСИК-а утврђена је наредбом МП РФ од 8. децембра 2006. године бр. 356[25], Инструкција за упућивање на извршење казне осуђених на казну затвора који се самостално пријављују за извршење казне утврђена је наредбом МП РФ од 6. априла 2009. године бр. 102[26], Уредба о посетама чланова друштвене заједнице установама система извршења ради надзора утврђена је наредбом ФС-а за извршење казне бр. 652 од 28. новембра 2008. године.[27]

5. РЕФОРМИСАЊЕ ИЗВРШНОГ КРИВИЧНОГ СИСТЕМА У ПЕРИОДУ ОД 2010. ДО 2016.

Наредна фаза реформисања ИКЗ-а почела је у Русији 2010. године, непосредно по усвајању Концепције развоја ИКЗ-а РФ до 2020. године (даље Концепција).[28] Концепција представља документ који има шест одељака, у оквиру којих се детаљно описују општа обележја и савремени положај система извршења казни, одређују његови циљеви и задаци и основни смерови развоја, предвиђају очекивани резултати спровођења реформи и финансијска подршка.

Основни циљеви реформисања система предвиђени су у другом одељку и то су, на пример: хуманизација услова егзистенције лица која издржавају казну, повећање гаранција за поштовање њихових законских права и интереса, ефикаснији рад казнених установа и органа, до нивоа европских стандарда односа према осуђенима, смањење нивоа криминалитета повратника, ефикаснији социјални и психолошки рад стручњака у затворима, развој система постпеналне помоћи осуђенима.

24 Приказ Минюста РФ от 6 июня 2006 г., № 205 „Об утверждении Положения об организации государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах уголовно-исполнительной системы“, *Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации*, 9/06.

25 Приказ Минюста РФ от 8 декабря 2006 г., № 356 „Об утверждении Инструкции по учету личных денег и других ценностей, принадлежащих осужденным, подозреваемым и обвиняемым, находящимся в исправительных учреждениях и следственных изоляторах Федеральной службы исполнения наказаний“, *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти,* 4/07.

26 Приказ Минюста РФ от 6 апреля 2009 г., № 102 „Об утверждении Инструкции по направлению в колонию-поселение осужденных к лишению свободы, в отношении которых судом принято решение, предусматривающее самостоятельное следование осужденного к месту отбывания наказания“, *Российская газета,* 68/09.

27 Приказ Федеральной службы исполнения наказаний от 28 ноября 2008 г., № 652 „Об утверждении Положения о порядке посещения учреждений уголовно-исполнительной системы членами общественных наблюдательных комиссий“, *Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти,* 4/09.

28 Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г., № 1772-р, *Собрание законодательства Российской Федерации*, 43/10.

Остварење постављених циљева повезано је са решењем низа задатака, од којих су најважнији: усавршавање политике извршења кривичних санкција, која је усмерена на (ре)социјализацију осуђених; структурна измена система извршења казни, стварање нових врста установа за издржавање казни, напуштање система колективног смештаја осуђених; прихватање посебног размештања осуђених, с обзиром на тежину извршеног дела; унапређење министарске контроле рада система за извршење казни, потчињавање система институтима цивилног друштва; развој међународне сарадње с казненим системима страних држава, међународним органима и невладиним организацијама[29] и други.

У трећем одељку Концепције набројане су основне активности на реформисању система, које би требало остварити испуњавањем постављених задатака. Међу активностима се, између осталог, говори и о усавршавању политике извршења кривичних санкција, ефикаснијем управљању системом извршења казни, о широј примени казнених и других мера које нису повезане са лишењем слободе, о осигурању кадрова и социјалном статусу радника система извршења и другим питањима.

Свеукупни резултат реформе на основу Концепције поспешује ефикаснији рад система извршења казни, усмерен је ка постизању циљева кажњавања и на смањење негативних социјалних последица, повезаних са затворском изолацијом осуђених. С обзиром на то да се Концепција остварује у три фазе реформи (2010–2012; 2013–2016; 2016–2020), остваривање свих мера у оквиру основних праваца развоја система извршења казни строго је повезано с конкретном фазом реформе.

У првој фази реформе требало је разрадити нормативне правне акте, неопходне за организационе предуслове реформе; припремити и исправити федералне наменске програме у складу са Концепцијом; разрадити нове механизме сарадње надзорних комисија и нови приступ примени института условног отпуста и превременог отпуштања са извршења казне.

У другој фази је планирано да се изврши основна и организацијска и структурна реформа система извршења. Уместо некадашњег репресивно-казненог механизма, требало је увести идеологију оријентисану на стварање, код осуђених, потребе за учешћем у преваспитном третману и ресоцијализације.

Трећа фаза је посвећена завршетку планских и програмских мера планираних Концепцијом, као и будућем развоју система за извршење казни.

Остварење Концепције је претпостављало да се до 2020. године у казненом систему првенство уступи казнама које нису повезане с лишењем слободе, као и да се промени систем извршења казни које подразумевају лишење слободе. Било је предложено да се уместо поправних колонија уведу два типа установа: затвори (општи, појачани и стоги режим) и колоније-насеља (с обичним и појачаним надзором) а да се задрже

29 Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г., № 1772-р, *Собрание законодательства Российской Федерации*, 43/10.

медицинско-поправне и медицинско-превентивне установе. Требало је, такође, да се трансформишу васпитне колоније за малолетна лица у васпитне центре за малолетнике који су извршили кривично дело.

Од 2010. године у току реализације Концепције уношене су измене у ИКЗ РФ, усвајани су како законски, тако и нормативно-правни акти. На пример, у ИКЗ РФ било је унето 40 измена у складу са Концепцијом. Од других нормативних аката издвајају се следећи: Федерални закон од 30. децембра 2012. године бр. 283-ФЗ[30], у коме се конкретизују гаранције социјалне заштите особља казненог система, као и Уредба Владе РФ од 28. децембра 2012. године бр. 1466[31] којом су утврђена Правила пружања медицинске помоћи у медицинским установама државног и локалног здравстеног система лицима која су ухапшена или издржавају казну лишења слободе. Наведеном уредбом регулисан је позив лекара-специјалиста из државног и локалног здравственог система на консултације у случају да пружање медицинске помоћи осуђеном или притвореном лицу није могуће у установама система извршења казни.

6. ЗАКЉУЧАК

Сумирајући резултате истраживања истакли бисмо да је формирање савременог руског извршног кривичног законодавства почело 1991. године са настанком нове руске државе, у процесу дубинске систематизације свих грана права.

Основни концепт развоја извршног кривичног законодавства током целе историје савремене Русије изражавао се кроз повећање гаранција поштовања права и законских интереса осуђених, кроз ефикаснији рад установа и органа у којима се издржавају казне, до нивоа европских страндарда односа према осуђенима, кроз хуманизацију услова у којима се издржавају казне лишења слободе.

За све године постојања Руске Федерације значајно се променило извршно кривично законодавство (у ширем смислу), које обухвата како савезно законодавство, тако и подзаконску регулативу, укључујући и министарске нормативно-правне документе. Суштински, била је изграђена строга хијерархија аката, који су регулисали област извршавања казни, у којој документи нижег ранга, као прво, нису били у сукобу с документима вишег ранга, већ су, као друго, конкретизовали њихове опште одредбе.

30 Федеральный закон от 30 декабря 2012 г., № 283-ФЗ „О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“, *Собрание законодательства Российской Федерации*, 53/12.

31 Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2012 г., № 1466 „Об утверждении Правил оказания лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также приглашения для проведения консультаций врачей-специалистов указанных медицинских организаций при невозможности оказания медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы“, *Собрание законодательства Российской Федерации,* № 1/13.

Упркос обимном раду, који је био уложен после формирања савременог ИКЗ-а Русије, тај процес још увек није завршен и биће настављен у будућности.

*

Д-р Андрей Петрович Ельчанинов
кандидат юридических наук, ученый секретарь, Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, Самара

УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Краткое содержание

Статья посвящена характеристике основных этапов развития пенитенциарного права современной России. Автором условно выделяются 3 этапа, обусловленные особенностями становления новой российской государственности и права 1991–2016 годов. Первый этап (1991–1997 гг.) являлся переходным, поскольку для него было характерно параллельное действие советского исправительно-трудового права и новелл формирующейся уголовно-исполнительной концепции. В статье показано, что в действующий исправительно-трудовой кодекс были внесены изменения, расширяющие права осужденных (право на отпуск, на зачет времени работы в местах лишения свободы в общий трудовой стаж и др.). В рамках механизма реализации прав и законных интересов осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы, им была гарантирована свобода вероисповедания, предоставлено право на общение с представителями религиозных конфессий. Второй этап (1997–2009 гг.) определялся принятием Уголовно-исполнительного кодекса РФ (1997 г.), который, имея определенную преемственность с Исправительно-трудовым кодексом РСФСР, принципиально отличался от него. Также для этого временного промежутка были характерны изменения, вызванные передачей уголовно-исполнительной системы из ведения Министерства внутренних дел РФ в Министерство юстиции Российской Федерации. Третий этап (2010–2016 гг.) развития пенитенциарной сферы связан с ее реформированием согласно положениям Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, лишение свободы, исполнение наказаний, Уголовно-исполнительный кодекс РФ, исправительно-трудовое законодательство, Федеральная служба исполнения наказаний.

Andrey Petrovich Elchaninov Ph.D.
Associate Professor, Secretary of the Scientific Council, Samara Law Institute of the Russian Federal Penitentiary Service, Samara

CRIMINAL EXECUTIVE LAW OF CONTEMPORARY RUSSIA: FORMATION AND PHASES OF DEVELOPMENT

Summary

This article is dedicated to main development phases of the criminal law in contemporary Russia. The author has conditionally divided them into three phases on the basis of specifics of the reformation of Russian statehood and law in the period from 1991 to 2016. The first phase (1991–1997) was a transient phase, characterized by the parallel application of the Soviet correctional labour law and the amendments that formed the criminal executive conception. The article shows that correctional labour law was amended by expanding the rights of the convicted (right to rest, right that labour during sentence is recognized as years of service etc.). In the framework of exercising the rights and legal interests of the prisoners, they were guaranteed freedom of religion and right to communication with religious representatives. The second phase (1997–2009) began with the enacting of Criminal Executive Code of Russian Federation (1997) which can be to some extent considered as 'the successor' of the corrective labour legislation of the RSFSR, but with some fundamental differences. This period is also characterized by changes originated from a transfer of jurisdiction for the criminal executive system from Ministry of Internal Affairs to the Ministry of Justice. The third phase (2010–2016) is connected to the reform of the executive law in accordance with the norms of Concept of development of the criminal executive system of the Russian Federation until 2020.

Keywords: criminal executive system, imprisonment, execution of the sentence, Criminal Executive Code RF, correctional labour legislation, Federal Penitentiary Service.

*Др Марина Матић Бошковић**

МИРОВНЕ СУДИЈЕ У РУСИЈИ КАО МЕХАНИЗАМ УНАПРЕЂЕЊА ЕФИКАСНОСТИ ПРАВОСУЂА

Апстракт

Мировне судије су основане у Русији крајем деведесетих година XX века у циљу растерећења окружних судова и унапређења приступа правди. У раду аутор анализира у којој мери су те судије остварили циљ и унапредиле доступност правосудног система грађанима. Законодавци су више пута мењали надлежност мировних судија и окружних судова у жељи да пронађу прави баланс. Подаци о предметима мировних судија потврђују да се у њиховој надлежности налазе сви првостепени управни предмети и више од 70 процената грађанских предмета. Надлежност мировних судија у кривичној материји уско је дефинисана. Успех мировних судија у решавању бројних предмета почива на употреби „судских налога" у великом броју грађанских предмета и „споразума о признању кривичног дела" у кривичним предметима. Ти процесни инструменти омогућавају доношење судске одлуке без вођења пуног поступка, односно одржавања претреса и рочишта.

Кључне речи: ефикасност правосуђа, доступност суда, сложеност предмета, реформа правосуђа.

1. УВОД

Након распада Совјетског Савеза, Руска Федерација[1] (даље РФ) постала је самостална 24. августа 1991. године. У члану 10. Устава Руске Федерације из 1993. године усвојен је принцип поделе власти на извршну, законодавну и судску. Судска власт уређена је у поглављу 7 Устава РФ-а у којем се прописују гаранције независности правосуђа, као што су непремостивост и имунитет судија, и финансијска самосталност судова. Гаранције независности судија детаљно су уређене федералним законом.[2]

---

* Истраживач сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

1 Федерацију чини 85 субјеката: 22 републике, девет покрајина, 46 области, три града федералног значаја (Москва, Санкт Петербург и Севастопољ), једна аутономна област и четири аутономна округа.

2 Независност судија уређена је Федералним законом бр. 3132–1 о статусу судија од 26. јуна 1992. године, који је неколико пута мењан и допуњаван. Законом се прописује процес избора судија, надлежност председника суда и процес избора председника суда; обавезе, независност, трајање мандата, дисциплинска одговорност, имунитет и услови рада судија и тела судске управе.

Крајем деведесетих година XX века у Русији се убрзава процес реформе правосуђа, коју карактерише повећање буџета за судове, јачање независности и одговорности судија, јачање улоге пороте и увођење нових надлежности за судије, као што је доношење одлуке о притвору.[3] Током 1992. и 1993. године донето је неколико закона којима се успоставља сталност судијске функције, проширује се надлежност судија у питањима контроле законитости управних аката и одлука јавних тужилаца у преткривичном поступку.[4]

Структура и организација правосудног система одређена је Уставом и Федералним уставним законом о судском систему из 1993. године. Уставни суд, федерални судови опште надлежности, војни судови и привредни судови имају статус савезних судова.

Дуго трајање судског поступка и високи трошкови могу одвратити грађане од обраћања суду. Према последњим подацима из Извештаја Европске комисије за ефикасност правосуђа (ЦЕПЕЈ), у 2014. години време које је потребно за доношење првостепене одлуке у грађанској и привредној материји у државама чланицама Европске уније износило је од 97 дана у Литванији до 532 дана у Италији.[5] У Русији се та врста предмета решава у знатно краћим роковима, захваљујући процесним и организационим решењима. Тако је 2010. године за доношење првостепене пресуде у грађанској и привредној материји у Русији било потребно 13 дана, а у 2014. години 37 дана.

Законодавци широм света су одавно препознали да спорови у којима су предмет спора мале вредности не захтевају исто времена и исте сложене процедуре и правила, као и спорови у којима су предмет спора веће вредности. Значај увођења једноставнијих правила и процедура за такву врсту предмета препозната је у многим државама. Постојање посебних процедура растерећује суд и омогућава судијама да се посвете сложенијим предметима, али обезбеђује и приступ правди за грађане. Светска банка је недавно уврстила у своју методологију за оцењивање извршења уговора у оквиру *Doing Business* извештаја постојање специјализованих судова и/или процедура за спорове мале вредности.[6] Према подацима из *Doing Business* извештаја, 138 држава на свету има или поједностављене процедуре или специјализоване судове за спорове мале вредности. Један од начина за растерећење правосуђа јесте примена института мировних судија.

Институт мировних судија постоји у многим државама Европе у различитим облицима.[7] Свака држава је модел мировних судија прилагођавала свом систему и уређењу правосуђа, традицији или сврси ради које су мировне судије осниване. У неким европским државама мировне судије

3 P. H. Solomon Jr., „The New Justice of the Peace in the Russian Federation: A Corner Stone of the Judicial Reform", *Demokratizatsiya* Vol. 11, 03/2003, 381–396.

4 P. H. Solomon Jr., T. S. Foglesong, *Courts and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform,* Westview Press, 2000, 9–19.

5 European judicial systems – Efficiency and quality of justice, edition 2016 (2014 data), CEPEJ, Strasbourg, 195.

6 2017 Doing Business Report, 153.

7 У Шпанији, Монаку, Португалу, Италији, Грчкој, Белгији и тако даље.

нису професионалне судије, већ лаици који одлучују у споровима мале вредности и/или прекршајима.[8] У Шпанији, на пример, мировне судије постоје у сваком месту у којем не постоји суд, а одлучују о споровима чија вредност не прелази 90 евра. У Италији мировне судије постоје од 1991. године, морају имати правничко образовање, именују се на одређени период, надлежне су за спорове чија вредност није већа од 2.600 евра и прекршаје и имају одговарајућу накнаду према обиму посла.[9]

Један од успешнијих примера, делом утемељен на традицији, представља оснивање мировних судија у Русији. Означава амбициозан реформски пројекат постсовјетског правосудног система у Русији, чији је циљ био унапређење приступа правди за грађане и повећање ефикасности судова.[10]

2. ОСНИВАЊЕ МИРОВНИХ СУДИЈА

Идеја о оснивању мировних судија објављена је у октобру 1991. године, као део Правосудне реформске агенде коју је одобрио Врховни совјет Руске Совјетске Федеративне Социјалистичке Републике.[11] Један од циљева у агенди јесте демократизација управљања правосуђем у Русији, укључујући поновно оснивање института који су постојали у царској Русији, као што су порота и мировне судије.[12]

Мировне судије у царској Русији основане су 1864. године као део ширег процеса реформе правосуђа, а имале су надлежност за спорове мале вредности и кривична дела за која је прописана казна до 18 месеци затвора. Поред закона, мировне судије могле су да примењују и обичајно право, а када је могуће и медијацију. Мировне судије, иако лаици, биле су део правосудног система, са статусом државних службеника, који су именовани на период од три године. О жалбама на одлуке мировних судија одлучивао је конгрес мировних судија.

8 Извештај Европске комисије за ефикасност правосуђа, 2014, 167.

9 Закон бр. 374/1991. Чланом 5. тог закона предвиђен је четворогодишњи мандат за мировне судије, који могу бити поновно именовани уколико то одобри Високи савет правосуђа (чл. 7). Законом се уређује и надокнада која се исплаћује мировним судијама према обиму посла. Поред минималне фиксне месечне надокнаде, мировне судије имају право и на надокнаду по саслушању, изреченој пресуди, наредби или налогу (чл. 11. Закона).

10 Федеральный закон „О мировых судьях в Российской Федерации" от 17. декабря 1998 г., № 188-ФЗ. Закон је мењан више пута, последњи пут 2016. године Федералним законом № 103-ФЗ од 5. априла 2016. (доступно на: *ttp://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102057094*, 6. фебруара 2017.

11 Током последњих година, власти у Русији спровеле су неколико федералних планова реформе правосуђа (2002–2006 и 2007–2011) у циљу унапређења рада судија, материјалних услова, модернизације система управљања правосуђем, унапређења инфраструктуре, техничке опремљености и транспарентности рада судова. Последњи програм за унапређење судског система односи се на период од 2013. до 2020. године. Програмом се има за циљ унапређење извршења судских одлука, развој правне помоћи и прступа правди.

12 Концепция судебной реформы и основные направления преобразования судебной системы в Российской Федерации, доступно на *http://iam.duma.gov.ru/node/8/4403/14248*, 6. фебруара 2017.

На захтев Думе, 1996. године основана је радна група са задатком да припреми текст Закона о мировним судијама (даље ЗМС). Током 1997. године Дума је преузела рад на тексту закона. Одустало се од идеје да би мировне судије требало да буду лаици, већ се радна група определила за решење да мировне судије морају да испуњавају исте услове као и кандидати за друге судијске функције и да их именују федералне јединице на чијој су територији. Будући да мировне судије чине део судског система, федералне јединице, савезна влада учествује у њиховом финансирању, тако што сноси трошкове плата и доприноса судија, док федерална јединица сноси трошкове судског особља, судских зграда и других повезаних трошкова. Закон о мировним судијама је усвојен тек у децембру 1998. године, након усвајања допуна којима се прецизира надлежност тих судова.[13] Након неопходних измена процесних закона и усвајања потребних закона на нивоу федералних јединица и субјеката, мировни судови су почели са радом током 2001. године, а већ 2002. године успостављени су на већини територије Русије.

Савремене мировне судије јесу основане по угледу на традиционалне мировне судије које су постојале у време царске Русије, међутим, основна сврха тих судова је другачија – а то је растерећење окружних судова. Сви мање сложени предмети пренети су у надлежност мировним судијама, што је оставило могућност судијама окружних судова да посвете више времена и пажње сложенијим предметима. Проблем великог прилива предмета постоји већ дуги низ година у Русији. Судови у Русији имају прилив од преко 18.000.000 предмета годишње у грађанској и привредној материји, што је око 4.500 нових предмета на 100.000 становника.[14] Просек у државама Савета Европе износи 2.492 нова предмета у грађанској и привредној материји. Висок прилив предмета према броју становника ставља Русију у сам врх држава Савета Европе и само Румунија и Андора имају нешто више предмета према броју становника од Русије.

Према подацима ЦЕПЕЈ-а за 2012. годину у Русији је број професионалних судија на 100.000 становника износио 23,2, што је у складу са просечним бројем судија у државама Савета Европе (21,2 судије на 100.000 становника). Потребно је имати у виду да је тај број знатно већи у државама Источне и Централне Европе и да, на пример, у Србији постоји 38 судија на 100.000 становника. То су све били разлози за увођење мировних судија у правосудни систем.

3. НАДЛЕЖНОСТ МИРОВНИХ СУДИЈА И МОГУЋНОСТИ ЗА ВОЂЕЊЕ ЕФИКАСНОГ ПОСТУПКА

У члану 3. ЗМС-а уређена је надлежност мировних судија. Закон је више пута мењан у жељи да се пронађе прави баланс између надлежности мировних и окружних судија. Свако ограничење надлежности мировних

13 P. H. Solomon Jr., 2003, 386.

14 О. Шварц, О судоствойстве в Российской Федерации, *http://www.indem.ru/Proj/SudRef/prav/SudousrRF.htm*, 6. фебруара 2017. и Извештај ЦЕПЕЈ-а (CEPEJ) из 2014. године.

судија, значило је повећање броја предмета у окружним судовима. С обзиром на то да одлучују о жалбама на пресуде мировних судија, окружни судови се никада не могу у потпуности решити материје која се налази у њиховој надлежности. Имајући, међутим, у виду да се у веома малом броју предмета изјављује жалба на одлуке мировних судија, преношење надлежности са окружних судова на мировне судије у великој мери растерећује рад окружних судија, што јесте значајно како са становишта оптерећења окружних судова, тако и са становишта поверења грађана у мировне судије и задовољства квалитетом њиховог рада.

У Закону о мировним судијама из 1998. године наведене су врсте предмета за које су те судије надлежне: грађански предмети, укључујући и породичне, спорови о имовинским правима у којима вредност предмета спора не прелази законом лимитирани износ, радни спорови, који се не односе на повратак на посао, спорови око коришћења земље, кривични предмети за кривична дела за која је прописана казна лишења слободе до две године, прекршаји, пренети у надлежност мировних судија, укључујући и ремећење јавног реда и мира.

Надлежност мировних судија у кривичној материји мењана је више пута. Тако је изменама Законика о кривичном поступку од 10. августа 2000. године предвиђено да се из надлежности мировних судија изузму поједина кривична дела за која је прописана казна лишења слободе до две године. Из надлежности мировних судија су, такође, изузета кривична дела која захевају дуга и сложена суђења, као што је кривично дело убиства учињено у прекорачењу нужне одбране, кривична дела кршења ауторских права, кршење привредних прописа, фалсификовање доказа и друга. У јулу 2002. године, међутим, ступио је на снагу нови Законик о кривичном поступку којим је проширена надлежност мировних судија и на кривична дела за која је прописана казна лишења слободе до три године. Проширењем надлежности, мировне судије су могле да одлучују у предметима ситне крађе, ситне преваре, и тако даље.[15]

У грађанској материји, мировне судије надлежне су данас за спорове у којима вредност предмета спора не прелази 50.000 рубаља. У почетку је надлежност мировних судија била шире постављена, али се због обима посла постепено сужавала. Изменама Закона из 2008. године надлежност је сужена само на оне спорове у којима вредност предмета спора не прелази 100.000, а 2010. године је вредност предмета спора смањена на 50.000 рубаља. Сврха измена је двострука: са једне стране, било је неопходно да се смањи обим посла мировних судија, како би се избегло стварање заосталих предмета, а, са друге стране, спорови чија је вредност већа по правилу су сложенији и захтевају више времена.

Законодавац је желео и увођење ефикасног жалбеног поступка на одлуке мировних судија. У коначној верзији ЗМС-а одустало се од идеје да

15 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, 7. август 2000, *Российская газета,* 10. август 2000, 13–14; Федеральный закон от 18. декабря 2001 г., № 174-ФЗ от 18. декабря 2001, *Российская газета,* 22. 12. 2001.

о жалбама на одлуке мировних судија одлучује трочлано веће мировних судија, већ се законодавац одлучио за решење да у другом степену буде надлежан окружни суд. Жалбени поступак пред окужним судом на одлуке мировних судија укључује извођење и испитивање свих доказа и доношење одлуке у меритуму. Законом је искључена могућност враћања предмета на поновно суђење мировном судији.

Идеја оснивања судова којима се унапређује приступ грађана правди рефлектована је у одредби Закона у члану 4. ст. 4 да се мировне судије оснивају на сваких 15.000–30.000 грађана. Изменама ЗМС-а 2006. године повећан је број мировних судија, тако што је предвиђено да се мировне судије оснивају на сваких 15.000–23.000 грађана.[16] Сваки мировни судија има одређену територијалну надлежност.

У поступцима пред мировним судијама странке имају право да самостално предузимају радње или да одреде свог пуномоћника који не мора бити из реда адвоката.[17]

Одређене врсте парничних предмета мировне судије могу решавати у поједностављеном поступку доношењем судског налога.[18] За разлику од других врста предмета који захтевају спровођење целокупног поступка, укључујући одржавање рочишта за главну расправу на којима све стране у поступку могу да износе чињенице и доказе, судски налози се доносе непосредно на основу тужбеног захтева, без посебне процедуре. Судски налози се доносе само у предметима у којима се тужбени захтев односи на новчано потраживање.

У случајевима када је у питању кривична материја, велики број предмета се решава у некој врсти скраћеног поступка који има елементе споразума о признању кривичног дела.[19] Захваљујући томе, мировне судије су у могућности да реше велики број предмета у релативно кратким роковима. Предмете који захтевају велико ангажовање мировних судија чине предмети који су покренути по приватној тужби и односе се на вербално или физичко насиље. Такви предмети се најчешће односе на чланове породице или суседе, али се често дешава да тужилац одустане од тужбе, јер нема других доказа осим сопственог сведочења, тако да долази до обуставе поступка.

4. ИЗБОР МИРОВНИХ СУДИЈА

Процес избора судија у Русији значајно је измењен почетком деведесетих година прошлог века. Совјетска пракса према којој се пријављивао само један кандидат на слободно место замењена је системом јавног објављивања конкурса. Посебна комисија, Колегијум за оцену квалифика-

16 Закон о изменама и допунама Закона о мировним судијама од 11. марта 2006. године.

17 CEPEJ 2014 Report, 390.

18 Судски налози уређени су чланом 3. ст. 2 Закона о мировним судијама и чл. 121. и 122. Грађанског процесног закона.

19 П. Х. Соломон, „Сделка с правосудием в России: особый порядок судебного разбирательства“, *Судья*, бр. 9/2011, 48–52.

ција надлежна је за процењивање испуњености услова и усмено испитивање кандидата.[20] Уставом су предвиђени услови за избор судија. Устав прописује да судија првостепеног суда мора имати најмање 25 година живота, завршен правни факултет и најмање пет година искуства у правној професији. Судије Уставног, Врховног и Врховног привредног суда именује Федерални савет на предлог председника Руске Федерације. Друге федералне судије именује председник на предлог надлежног колегијума.

Законом о мировним судијама у члану 5. уређено је да се мировне судије бирају на исти начин као и друге судије у Руској Федерацији и упућује на одредбе Закона о статусу судија. То решење унето је изменама ЗМС-а 2010. године. За разлику од других судија које поступају у судовима опште надлежности, мировне судије не именује председник. Свака федерална јединица је усвојила закон којим се уређује процес избора мировних судија. И поред тога што федерални ЗМС оставља могућност да се мировне судије бирају на непосредним изборима, ниједна од федералних јединица се није одлучила за то решење, већ су се определиле за давање надлежности за избор законодавним и извршним органима на регионалном нивоу.[21] Према члану 1. (1) ЗМС-а, мировне судије именују локални законодавни органи, у већини случајева на предлог локалног гувернера.

За разлику од федералних судија који имају сталност функције након почетног пробног периода од три године, мировне судије се именују на одређени период. Дужина мандата мировних судија уређује се прописима федералних јединица. У већини јединица мировне судије се именују на период од пет година, али има субјеката РФ-а у којима се судије именују на период од осам година (нпр. Република Чувашија) или на десет година (Вологодска област, Иркутска област, Камчатска област, Курска област и друге федералне јединице). Описано уређење мандата мировних судија може утицати на непристрасно доношење одлука и независност у раду мировних судија.

5. НЕЗАВИСНОСТ

Међународним стандардима предвиђене су гаранције независности за судије, и те гаранције државе су дужне да унесу у национално законодавство а односе се на статус судија, сталност функције, независност у доношењу одлука, безбедност, надокнаду, услове за вршење функције и право на пензију.

У многим извештајима релевантних међународних актера који прате област независности правосуђа, као што су Специјални известилац УН-а за независност судија и адвоката[22] и Међународна комисија правника[23] ис-

20 K. Henldey, „Assessing the Role of the Justice of the Peace in the Russian Judicial System", *Review of Central and East European Law* 37/2012, 377–393.

21 Н. А. Колоколов, *Мировая юстиция*, Москва, 2011.

22 A/HRC/11/41/Add.2, 23. март 2009; A/HRC/26/32/Add.1, 30. април 2014.

23 The state of the Judiciary in Russia: Report of the ICJ Research Mission on Judicial Reform to the Russian Federation on 20–24 June 2010, Geneva, Switzerland.

тиче се лоша ситуација и слабе гаранције независности правосуђа у Русији, које је изложено великим утицајима извршне власти. Наводи се, на пример, да процес избора и именовања судија има многе недостатке у погледу транспарентности, а сталност судијске функције може бити нарушена разрешењем судија без одговарајућих процедура и образложења. Председници судова имају велика овлашћења и значајну улогу у напредовању судија, у покретању дисциплинског поступка против судија, као и приликом одређивања материјалних награда за судије. Понекад се материјалне награде користе као средство за остваривање лојалности одређених судија или судова. Посебно је осетљива позиција мировних судија када су у питању наведена средства утицаја.

Гаранције независности мировних судија су слабије, јер због услова њиховог избора више зависе од локалне власти у односу на федералне судије, тако да су подложније спољашњим притисцима и утицајима. Пошто се мировне судије бирају у складу са законима федералних јединица, представљају најслабију карику у систему судства. Мировне судије не уживају исте гаранције као и федералне судије, а одлучују у већини предмета у Русији.

За разлику од федералних судија, мировне судије пролазе кроз реизбор, не само након првог именовања, већ током целе своје каријере, јер се именују само на одређени период. Захваљујући таквом решењу, мировне судије могу бити под утицајем регионалних или локалних представника извршне или законодавне власти. Председници окружних судова имају одлучујућу улогу у реизбору мировних судија, а такође, могу да покрену дисциплински поступак против мировних судија.

У извештајима о стању у правосуђу у Русији често се истиче да судије у „осетљивим предметима" поступају према упутствима. Један од примера представљају одлуке судија у предметима који се односе на слободу изражавања и слободу удруживања. У већини тих предмета судије нису слободне да одлуче у корист активиста. Једнообразност одлучивања је посебно видљива код мировних судија, који за разлику од федералних судија, скоро ни у једном предмету нису одлучили у корист активиста.[24]

Говори ли се о надокнадама за рад судија, ситуација се знатно поправила за федералне судије. Мировне судије су, међутим, у надлежности федералних јединица које нису предузеле неопходне мере да унапреде њихову финансијску ситуацију.

Наведени проблеми намећу питање да ли недовољне гаранције независности мировних судија угрожавају процес доношења одлука, посебно имајући у виду да могу да одлучују и у кривичним предметима за кривична дела за која је прописана казна затвора до три године.

Ограничено трајање мандата мировних судија јесте у супротности са начелом сталности судијске функције која је гарантована Основним начелима УН-а (чл. 12), Универзалном повељом за судије (чл. 8), Препоруком (94)12 Комитета министара Савета Европе (начело I.3) и Мишљењем број 1. Консултативног већа европских судија. Неопходно је ипак указати на праксу Европског суда за људска права који је у својим пресудама зау-

24 *Ibidem*, 27.

зео становиште да судија може бити именован на одређени период, али да мора уживати стабилност и не сме зависити од других органа власти.[25]

6. УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ МИРОВНИХ СУДИЈА

Судство захтева постојање механизама за надгледање резултата рада, планирање унапређења, утврђивање смерница и обезбеђивање да се финансијски, људски и други ресурси користе на најделотворнији начин. Ефикасно управљање судским системом значајно је, како би се обезбедило да судије раде у адекватним условима и да буду мотивисани да свој посао обављају непристрасно и правично.

Хибридни модел управљања мировним судијама предвидео је подељену надлежност између федералног нивоа и нивоа федералне јединице. Већ само оснивање мировних судија је каснило захваљујући том решењу. Владе свих федералних субјеката морале су да измене прописе, како би омогућиле оснивање и рад мировних судија. Прописима федералних субјеката прецизно се уређује надлежност мировних судија, као и процес њиховог избора и мандата, у складу са општим оквиром постављеним у федералном Закону о мировним судијама.

Свака федерална јединица понаособ надлежна је за одобравање буџета за административно особље које пружа подршку у раду мировним судијама, обезбеђивање просторија за рад мировних судија, неопходну опрему и друга средства неопходна за рад. Подељена на такав начин надлежност управљања и финансирања доводи до различитих услова за рад мировних судија. У појединим местима, посебно у великим градовима, сваки мировни судија има своју судницу, док у другим градовима више мировних судија дели једну судницу.[26]

7. ЗАКЉУЧАК

Годишњи извештаји Врховног суда Русије и подаци ЦЕПЕЈ-а показују да мировне судије ефикасно решавају велики број предмета који им је пренет у надлежност.[27] У грађанској материји примена судских налога, а у кривичној материји споразум о признању кривичног дела, омогућавају мировним судијама да у релативно кратким роковима решавају велики број предмета.

---

25 Пресуда од 23. октобра 1985. у предмету *Benthem v. the Netherlands*, представка бр. 8848/80. У неколико пресуда Европски суд за људска права покушао је да одреди минималну дужину трајања судског мандата и у својим образложењима је навео три године као довољан период (пресуда од 28. јуна 1984. у предмету *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, представка бр. 7819/77 і 7878/77, пресуда 22. октобра 1984. у предмету *Sramek v. Austria*, представка бр. 8790/79).

26 K. Hendley, The Unsung Heroes of the Russian Judicial System: The Justice of the Peace Courts, *Journal of Eurasian Law* (JEL), V. 5, 3/2013, 337–366.

27 Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год., */www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417*, 6. фебруара 2017.

Истраживања перцепције лица која су се појављивала као странке у поступцима пред мировним судијама, такође, показују висок степен задовољства грађана радом мировних судија[28]. Чињеница да странке могу да изгубе спор, али да сматрају да је поступак који је вођен пред мировним судијама био фер указује на поверење које грађани имају у рад мировних судија.

Изузетно ниска стопа жалби у грађанским предметима, испод два посто, такође указује на степен задовољства грађана.[29] У кривичној материји, стопа жалби је значајно виша и износи 20 посто, али то је очекивано имајући у виду врсту и висину санкција које се у том поступку изричу.

Са једне стране, ефикасност и квалитет рада мировних судија у потпуности је оправдао оснивање тих посебних судова у Русији, а, са друге стране, грађанима је олакшан приступ суду.

*

Д-р Марина Матич Бошкович
сотрудник-исследователь, Институт сравнительного права в Белграде

МИРОВЫЕ СУДЬИ В РОССИИ КАК МЕХАНИЗМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОСУДИЯ

Краткое содержание

Мировые судьи были введены в России в конце 90-х годов двадцатого века, чтобы уменьшить нагрузку районных судов и улучшить доступ к правосудию. В статье автор анализирует, насколько эти судьи достигли цели и улучшили доступность судебной защиты для граждан. Законодатель не раз менял юрисдикцию мировых судей и районных судов, чтобы найти правильное равновесие. Данные о судебных делах мировых судей подтверждают, что в их юрисдикции все административные дела первой инстанции и больше 70% гражданских дел. Юрисдикция мировых судей по уголовным делам определена узко. Успех мировых судей в решении большого количества судебных дел основывается на использовании „судебных приказов“ в большом количестве гражданских дел и „соглашения о признании вины“ в уголовных делах. Эти процессуальные инструменты позволяют принимать судебные решения без полного судебного разбирательства, т.е. без проведения судебных заседаний.

Ключевые слова: эффективность правосудия, доступность суда, сложность судебного дела, реформа правосудия.

28 С. Крючков, *Отношение граждан к мировым судьям,* Американская ассоциация юристой, Москва, 2010.

29 K. Hendley, фн. 38.

Marina Matić Bošković, Ph.D.
Research associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

JUSTICE OF THE PEACE IN RUSSIA AS A MECHANISM OF IMPROVEMENT OF THE JUSTICE EFFICIENCY

Summary

Justice of the peace were established in Russia at the end of XX century with the aim to decrease workload of district courts and improve access to justice. In the article author analyzed how these judges contribute to the improvement of the access to justice. Legislative powers amended jurisdiction of the justice of the peace several times to identify proper balance between them and district courts. Statistical data confirmed that justice of the peace deal with all administrative cases and more than 70% of civil cases. Jurisdiction of the justice of the peace in criminal law is restricted. The justice of the peace succeeded to dispose high number of cases thanks to the implementation of court orders in civil cases and plea bargaining in criminal cases. These procedural instruments ensures adoption of judgement without full procedure and hearings.

Keywords: efficiency of the judiciary, access to the court, case weighting, reform of the justice system.

РАДНО ПРАВО

*Тијана Уїарковић**

ПРИНЦИПИ РАДНОГ ПРАВА РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Апстракт

Социјална држава, у свом идеалном виду, представља етапу правне и демократске еволуције, са коначним циљем признавања човека за највишу вредност. Прихватити ли се критеријум развијености радної права као индикатор постојања социјалне државе, те ако се принципи узму за најважнији инструмент анализе права, то принципи радної права моїу служити идентификацији вредности и усмерења социјалне државе. Принципи радної права, као објективно постојећа натпозитивна начела, заснована на идеји хуманизма и социјалне правде, одражавају статику и динамику радної права, служећи оријентиром стварања, али и примене постојећих норми радної права. Имајући у виду да најбитније својство принципа лежи у њиховој способности да правно изразе најважније прогресивно наїлашене вредности друштва, њихова анализа осветлила би радноправни аспект садржаја социјалне државе, за чију изїрадњу се, према Уставу, опредепила Руска Федерација.

Кључне речи: Русија, социјална држава, принципи радног права, правна категорија правде.

1. СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА

Социјална држава јесте она држава која се брине о социјалним потребама својих грађана, чинећи све да осигура сваком свом грађанину могућност развоја и самореализације. Полазећи од вредности људског достојанства, главни задатак социјалне државе представља осигурање сваког грађанина од ризика дуготрајног губитка дохотка и нивелисање имовинских разлика у друштву.[1]

Упредо са правом, еволуирала је и држава. Под утицајем идеја хуманизма, али и социјалних покрета, многе државе су у својим уставима уградиле идеју социјалне државе, а њено појављивање у европским правним актима (Европска социјална повеља 1961, Повеља о основним социјалним правима радника 1989, Социјални протокол уз Уговор из Мастрихта 1992) значило је да је идеја социјалне државе добила признање цивилизованих народа.[2]

* Дипломирани правник-мастер, докторанд, Правни факултет Универзитета у Београду.

1 А. Симоянов, „Социальное государство: суть, критерии, индикаторы“, *Логос*, 98, 2/2014, 223.

2 *Ibid.*, 219.

Руска Федерација је, такође, идеју социјалне државе уградила у свој устав (чл. 7), а њено остварење је везала за стварање услова за реализацију достојанственог живота и слободан развој личности, како је прописано у члану 7. Устава Руске Федерације. Може се рећи да појаву, или боље процес стварања социјалне државе, карактерише сам историјски период социјалног развоја друштва и класно-групни компромис,[3] међутим, њен идејни супстрат даје јој квалитет више у односну на њене еволутивне претходнице.

Социјална држава, у свом идеалном виду, представља етапу правне и демократске еволуције, са коначним циљем признавања човека за највишу вредност.[4] Посматрано на тај начин, такав циљ не само што одражава хуманистички битак државе, већ јој служи и моралном легитимацијом, док сама социјална држава, слично демократији, постаје вредност по себи.[5]

Оцена о томе да ли је нека држава социјална или није, зависи од тога да ли испуњава кумулативно три критеријума: 1) гарантује ли социјални минимум (да ли су задовољење основне потребе сваког грађанина); 2) да ли има развијено радно право (да ли постоји експлоатација или угрожавање здравља радника, да ли рад од 40 сати недељно гарантује достојанствен живот радника, да ли има дискриминације, да ли је дозвољено самоорганизовање, поштује ли се равноправност страна у колективном преговарању); 3) да ли је ниски степен социјалне неједнакости, с тим да прерасподела не би требало да носи карактер милостиње, већ мора да гарантује стварање једнаких могућности развоја за сваког грађанина.[6]

Социјална обавеза сваке државе јесте заштита уставних права и слобода грађана, међутим, социјална држава се још стара и о нивелисању социјалних разлика, те обезбеђењу стабилности кроз регулисање социјалних, економских и политичких процеса у друштву.[7] Држава мора да омогући једнаке стартне позиције свим грађанима, те да установи оптимални баланс између тржишне ефикасности и социјалне правде, чиме доприноси равномерном развоју друштва без потреса и револуција.[8]

---

3 Историјски посматрано, први важнији компромис био је продукт борбе радничке класе, али касније, процес развоја социјалне државе добија обрисе класно-групне, будући да укључује разне групе лица којима је потребна помоћ (пензионере, инвалиде, породицу, мајке са децом, сиромашне) да би се на крају готово цело становништво нашло у домену социјалне политике и права. Требало би напоменути да уочавање елемената класних уступака има значај за изучавање социјалне државе, али само класноконфликтно становиште не може дати коначан одговор на питање шта је социјална држава и каква је она. Поменути принцип се ипак уважава у науци, будући да либерални приступ одриче социјалну државу као таутологију (свака држава је социјална). А. Симоянов, 220–221.

4 *Ibid.,* 220.

5 *Ibid.*, 233.

6 *Ibid.*, 231–233.

7 Ю. Л. Балюшина, „Социальное государство в России: История и современность“, *Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова*, 1/2010, 126.

8 Т. Б. Острая, „Социальное государство как инструмент достижения социальной справедливости“, *Известия Томского политехнического университета*, Т. 309, 2/2006, 239.

Управо, имајући у виду циљ социјалне државе (људско достојанство и стварање једнаких шанси за самореализацију), за социјалну државу нарочито значајни постају принципи слободе и права личности, социјалне правде, хуманизма, солидарности и супсидијарности.[9] Доминантно су заступљени у радном и социјалном праву сваке државе, будући да су исти принципи и били примарни узрок настанка радног и социјалног права као посебних грана права. Прихвати ли се критеријум развијености радног права као индикатор постојања социјалне државе, те ако се принципи узму за најважнији инструмент анализе права, то принципи радног права могу служити идентификацији вредности и усмерења социјалне државе.

2. ПРИНЦИПИ (РАДНОГ) ПРАВА

Принципи радног права представљају основне идеје на којима почива грана радног права. У њима је отелотворен „дух" радног права, те служе као полазна основа за стварање нових радноправних норми. Принципи, такође, представљају и тачку ослонца за примену постојећих норми радног права. Како се у њима јавља одраз социјалне функције гране права и правни циљ регулације конкретне сфере друштвеног живота, то се може рећи да принципи, заједно са предметом и методом, служе формирању сваке самосталне гране права.[10] Разлог јесте тај што су принципи најважнији инструмент теоријске анализе гране права, њеног предмета и метода, будући да су њима проткане све правне норме од којих се разликују вишим степеном општости, фундаменталним карактером и релативном непроменљивошћу.[11]

Објективни карактер имају сви правни принципи, с обзиром на то да су манифестација објективно постојећих закона друштвеног развоја и нису формирани на основу субјективне процене законодавца. Представљају дијалектичко јединство субјективног и објективног права[12] и, такође, својеврсна су манифестација политичких, социјалних, економских и моралних категорија и услова у једном друштву. Зато се и каже да се правни принципи не смишљају, већ откривају.[13]

У правну норму ће се ипак преобразити само они принципи које једно друштво сматра вредностима. Сâм правни систем ће пак ефикасније функционисати ако је ближи субјективни избор законодавца објективним законитостима друштвеног развоја присутног у датој историјској епохи.[14] Зато се принцип може дефинисати и као, правном нормом утврђен, основни захтев (*основополагающее требование*), који одговара моралним,

9 Ю. Л. Балюшина, 126–127; Т. Б. Острая, 240.

10 *Трудовое право России*, ответственный редактор профессор Ю. П. Орловский, Москва 2014, 43.

11 И. С. Чабаева, „Понятие принципов права в общей теории права и межународном публичном праве", *Актуальные проблемы российского права*, 1/2010, 352.

12 *Ibid.,* 353.

13 *Трудовое право России*, 46.

14 Д. А. Смирнов, „О понятии принципов права", *Общество и Vраво*, 41, вол. 4/2012, 35.

политичким и економским вредностима друштва и који даје правац изградњи и примени права.[15]

Најбитније својство принципа јесте њихова способност да правно изразе најважније прогресивно наглашене вредности друштва, будући да иза сваког принципа стоји социјална вредност која оријентише даљи социјални развој, идеал.[16] Најважнијом улогом принципа постаје она оријентишућа, а састоји се у формулисању правних норми и то одговара и историјској еволуцији права – од идеје ка правним нормама.[17]

Принципима је проткано целокупно право и они јесу носећа конструкција на којој почивају све правне норме. Одражавају и статику и динамику права, служећи оријентиром стварања, али и примене права.[18]

3. ТЕОРИЈСКО СХВАТАЊЕ И ПОДЕЛА ПРИНЦИПА

У руској правној традицији постоји схватање да су принципи натпозитивна начела са карактером вишег права (*надпозитивное право*).[19] Принципи су критеријум легитимности важећег законодавства. Требало би поменути и да постоји усамљено, такозвано доктринарно гледиште које каже да су принципи категорија правне науке, да су само идеје које утичу на изградњу права и да немају својство императивности.[20] Наведено гледиште не само што нема већу подршку у науци, већ нема упориште ни у Уставу РФ-а, а с обзиром на то да норме Устава РФ-а, у којима су утврђени основни принципи целокупног права, имају директно дејство по 15. члану.[21] Зато се принципима прилази са такозваног. нормативног приступа, који им признаје императивност, али их не тражи ван правних норми, односно ван официјално признатих извора права.[22]

Принципи права могу бити јасно видљиви у нормативним актима на начин што ће бити оваплоћени у норму, постајући тако нормом-принципом, а могу бити „скривени“, односно морају се „открити“ логичком анализом постојећих правних норми – то су изведени принципи или идеје-правила.[23] Принципи права, према извору настанка, могу бити општесоцијални или специфично-правни. Општесоцијални принципи су у право ушли кроз неправну сферу друштвеног живота – политику (нпр. демократизам, подела власти), економију (нпр. слобода договора, равноправност свих

15 *Ibid.*, 36.

16 Н. Н. Вопленко, В. А. Рудковский, „Основные принципы права: понятие и классификация“, *Вестник Волгоградского государственного университета*, 18, Сер. 5, Юриспруд. 1/2013, 7.

17 И. С. Чабаева, 355.

18 *Теория государства и права*, учебник, под ред. М. Н. Марченко, Москва, 2004, 249.

19 *Трудовое право России*, 46.

20 Д. А. Смирнов, 29.

21 *Ibid.,* 30.

22 *Ibid.,* 31.

23 *Ibid.,* 32.

облика својине), морал (нпр. хуманизам, грађанска дужност), идеологију (нпр. идеја класа, општељудске вредности), док специфично-правни принципи представљају израз права као особене социјалне реалности. Базично, то јесу социјални принципи, само су „преведени" на језик права, одражавајући специфичност средстава и метода правног регулисања друштвених односа. Карактеристика специфично-правних принципа јесте та да ван правне сфере губе на свом значају. У такве принципе спадају, на пример, законитост и једнакост пред законом.[24] С обзиром на то да у праву постоји хијерархија принципа, они се могу класификовати на опште правне, међугранске, гранске и принципе појединих института гране.[25] Поменута хијерархија ће детаљније бити објашњена у контексту принципа радног права.

4. ПРИНЦИПИ РАДНОГ ПРАВА У ПРАВУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Принципи радног права се налазе у Уставу РФ-а и Законику о раду[26] (даље ЗР). Разумевање принципа радног права битно је пре свега због примене правних норми, будући да помажу у поимању њиховог смисла, мада и сами могу постати регулатори друштвених односа у случају одсуства конкретне правне норме. Премда се основним задатком целокупног радног законодавства јавља стварање правних услова за оптимално усаглашавање интереса страна радног односа, али и интереса државе (чл. 1. ЗР-а), приметно је да је већина принципа радног права у вези са регулисањем права радника. Није то случајност, већ је одраз опште тенденције развоја права на основи општехуманистичких идеала и признања и заштите основних права човека.[27] Основни циљ јесте социјална заштита радног човека, а она стоји у блиској вези са обезбеђењем основних права човека у сфери рада.[28]

Принципи радног права су објективно постојећа натпозитивна начела, заснована на идеји хуманизма и социјалне правде и стоје у хијерархији: општи правни, међугрански, грански и приципи института гране права.[29] За разумевање места радноправних принципа у хијерархији, битно је рећи да се генерално примењује принцип виши у хијерархији, осим ако нижи не даје више права заштитном субјекту. Генерално посматрано, то је из разлога што општи принцип јесте руководећи за међугрански, грански и принцип института гране, док је грански принцип руководећи за принципе његових института. Приликом примене општих принципа ипак ће се узети у обзир гранске норме које пружају додатне погодности лицима којима је

24 Н. Н. Вопленко, В. А. Рудковский, 8–9.

25 *Трудовое право России*, 46.

26 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г., № 197-ФЗ, 31 декабря 2001 г., *Российская газета* – Федеральный выпуск № 2868 (0).

27 *Трудовое право России*, 48.

28 *Ibid.,* 44.

29 *Ibid.,* 46.

потребна посебна социјална заштита државе, а исто је и разлог искључивању примене гранског принципа у односу на принцип института.[30]

Општи принципи су оне идеје на којима почива целокупни правни систем. Представљају базичне принципе који се налазе у Уставу РФ-а, а одражавају социјалну усмереност друштва: слободу, једнакост, социјалну правду.[31] Према члану 2. Устава РФ-а човекова права и слободе јесу највиша вредност, а њихово признање и заштита су обавеза државе. У члану 7. Устава, Руска Федерација је дефинисана као социјална држава, чија је политика усмерена ка обезбеђењу достојанственог живота и слободног развоја човека. Према Уставу РФ-а (чл. 19), достојанство човека је неприкосновено и ништа не може бити разлог његовог умањења. Тако је, кроз давање више вредности човеку, његовом здрављу и слободном развоју, принцип хуманизма у правном систему Русије дошао до изражаја.[32]

Уставом је призната и једнакост свих грађана пред законом, те је забрањена свака дискриминација која би довела до кршења начела једнакости (чл. 19. Устава Руске Федерације). Основна права и слободе су неотуђиви и припадају сваком од рођења, али се остварују у складу са легитимним ограничењима у погледу права и слобода других, како је предвиђено чланом 17. Устава Руске Федерације. Зарад осигурања безбедности грађана и заштите уставног поретка, поједина права могу бити ограничена и за време ванредног стања, али ипак према члану 56. Устава РФ-а, ограничењу, између осталих, не подлежу право на живот, право на људско достојанство, право на приватност, право становања, право на слободну употребу својих способности и имовине ради законом дозвољене економске делатности, те право на слободан приступ суду уз гарантије адекватне правне помоћи.

Надаље, права и слободе човека и грађанина у РФ-у признати су и сагласно општепризнатим принципима и нормама међународног права (чл. 17. Устава Руске Федерације) стога што у руском праву важи монистичко схватање, односно ратификовани међународни уговори директно су применљиви, а у хијерархији правних аката имају јачу снагу од закона (чл. 25. Устава РФ-а). Требало би напоменути да је РФ активни уговарач, који преузима на себе обавезе произашле из уговора закључених под окриљем глобалних и регионалих међународних организација (Организације уједињених нација и њених специјализованих агенција, Заједнице независних држава, Шангајске организације за сарадњу, Евроазијске економске заједнице, Савета Европе), као и оних обавеза произашлих из билатералних уговора. У контексту радног права, најважнији извори права међународног порекла јесу: Међународни пакт о грађанским и политичким правима са факултативним протоколом који пред Комитетом предвиђа процедуру разматрања представке лица чија су права, утврђена Пактом, повређена, Међународни пакт о социјалним, економским и културним правима,

30 В. И. Миронов, *Трудовое право России*, Москва 2005, 52.

31 *Трудовое право России*, 46.

32 *Трудовое право России*, 47.

Конвенције МОР-а (важније су нпр. конвенције бр. 87 о синдикалним слободама и заштити синдикалних права, бр. 98 о правима радника на организовање и колективно преговарање, бр. 29 и бр. 105 о забрани принудног рада, бр. 100 о једнакости награђивања мушке и женске радне снаге за рад једнаке вредности, бр. 111 о забрани дискримације, бр. 138 о минималним годинама за запошљавање, бр. 81 о инспекцији рада, бр. 47 о 40-часовној радној недељи, бр. 52 о плаћеном годишњем одмору, бр. 95 о заштити зараде, бр. 142 о професионалној оријентацији и стручном оспособљавању, бр. 155 о заштити на раду, бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, бр. 159 о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом), те Конвенција против дискиминације у образовању из 1960. године са протоколом из 1962. године и Конвенција о заштити уметника извођача, призвођача фонограма и установа за радио-дифузију из 1961. године. Од регионалних конвенција у најзначајније спадају Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године, Европска социјална повеља из 1961. године и Ревидирана европска социјална повеља из 1996. године.

Међугрански принципи заједнички су принципи за неколико грана права. Најважнији међугрански принципи у радном праву јесу они који радно право дели са грађанским: неприкосновеност имовине, слобода уговарања, правна заштита субјективних права, укључујући ту и судску заштиту права.[33] У служби остварења напред поменутих принципа, Устав РФ-а гарантује слободу предузетништва и слободу рада, док са друге стране забрањује принудни рад, монополе и нелојалну конкуренцију (чл. 34, 37. Устава Руске Федерације). Зарад осигурања слободе рада, Уставом (чл. 37-41) предвиђен је институт минималне зараде као и систем социјалне заштите. У том контексту требало би поменути и принцип социјалне правде, који у сфери рада подразумева одговарајући однос између правог положаја лица и његове друштвене улоге и значаја, између његовог рада и награде.[34] У том смислу, битне гарантије даје Устав у члану 37, признајући право на индивидуалне и колективне радне спорове, као и право на штрајк. У случају кршења субјективних права, гарантује се право судске заштите кроз слободан приступ суду (чл. 46 Устава Руске Федерације).

Принципи гране су изложени у општем делу ЗР-а, у његовој првој глави, а представљају основна начела целокупног радног права. Принципи гране изражавају смисао норми радног права, олакшавајући на тај начин њихову примену. Према члану 2. ЗР-а, принципи гране радног права проистичу из општепризнатих принципа и норми међународног права и Устава РФ-а, а посебно су издвојени: слобода рада и право на рад, забрана принудног рада и дискриминације, заштита од незапослености, обавезно социјално осигурање, обезбеђење праведних услова рада, једнакост права и могућности, право на удруживање, социјално партнерство, право рад-

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

ника на партиципацију, хетерономно и аутономно регулисање рада, обавеза накнаде штете раднику настале у вези са радом, надзор над применом радних прописа, право радника на заштиту свога достојанства, право на индивидуалне и колективне радне спорове, те право на судску заштиту права и слобода. Већина наведених принципа преклапа се са међугранским принципима, међутим, своју посебност заслужили су модификацијом која је ишла у правцу веће социјалне заштите радног човека.

Слобода уговарања, логички, искључује принудни рад, односно сваки рад на који лице није добровољно пристало (слобода воље мора постојати и у време закључења и у време раскида уговорног односа), а сам рад не сме бити праћен претњом какве санкције (мора одсуствовати присила у току испуњења уговора о раду). У члану 4 ЗР-а изричито се забрањује претња казном или кажњавање: у циљу одржања радне дисциплине; кажњавање за учешће у штрајку; рад као средство мобилизације радне силе у сврху економског развоја; кажњавање за различита политичка или идеолошка убеђења; као мере дискриминације или када се од радника захтева да испуни рад који према закону има права да одбије. Принудним радом се, међутим, не сматра рад који се захтева према закону о обавезној војној служби (или њој алтернативној, грађанској), рад који намеће ванредна ситуација која угрожава живот становништва или онај који чини садржину казне изречене кривичном пресудом.

Слободу уговарања, на специфичан начин, гарантује и систем социјалне заштите, а члан 21. ЗР-а обавезно социјално осигурање утврђује као основно право радника. Законик о раду дефинише сâм уговор о раду као сагласност радника и послодавца, према коме послодавац има обавезу да раднику омогући посао за који је међу њима постигнут договор; да му за тај посао исплати зараду; да обезбеди адекватне услове рада, те да поштује све радноправне норме које су на снази; док је радник у обавези да рад обави лично, поштујући правила унутрашњег реда код послодавца (чл. 56. Законика о раду). Слободна изјава воље мора бити дата у писаном облику и то без изузетка. У случају да је радник ипак упослен без писаног акта, а уз сагласност послодавца, то је послодавац обавезан да у року од три дана од почетка фактичког рада припреми за радника писани уговор о раду, а такође је у обавези и да радника, сем са његовим конкретним описом посла, упозна и са правилима унутрашњег реда, те колективним уговорима који су на снази (чл. 67. и 68. Законика о раду).

Имајући у виду да послодавац у оквиру своје управљачке власти организује посао, као и да за повреду дисциплине установљава санкције, радно право и принцип слободног уговарања таквој власти постављају ограничења. Послодавцу се, тако, забрањује избор санкција ван оних датих у радном законодавству, а раднику се даје право на самозаштиту, односно право да одбије посао у случају да му прети непосредна опасност по живот и здравље, када се од њега захтева рад који није био предмет уговора о раду или да се од рада уздржи када му за претходно обављени рад није исплаћена уговорена зарада, како је прописано у члановима 4, 192, 379. Законика о раду.

Ступање у радни однос, те права и одговорности који из њега проистичу морају бити објективно постављени, уз пуно уважавање принципа недискриминације, што је последица принципа, прокламованог у члану 3. ЗР-а да свако има право на једнаке могућности за реализацију својих радних права. Свако разликовање, ограничење, искључење или давање предности морају бити у складу са објективном природом посла и професионалним способностима радника. Основи дискриминације у руском праву дати су *exempli causa* и не могу бити установљени ни у једној сфери радног права: ни приликом запошљавања, нити приликом дефинисања услова рада, зараде, напредовања, дисциплинске и материјалне одговорности, отпуштања и тако даље. Неки од забрањених, а поменутих основа дискриминације јесу, на пример: пол, раса, боја коже, националност, језик, социјално порекло, године старости, религијско уверење, припадност или неприпадност социјалним групама. Принцип једнакости ипак не нарушавају погодности установљене за посебне категорије радника којима је потребна додатна социјална заштита у вези са њиховим физиолошким карактеристикама (жене, малолетници), стањем њиховог здравља (лица са инвалидитетом), социјалним статусом (радници са породичним обавезама), или оне погодности које се дају због специфичних услова у којима се обавља рад. Ограничења, искључења или давање предности, међутим, јесу могући и у циљу обезбеђивања националне безбедности, подршке оптималног баланса радних ресурса, приоритетном запошљавању грађана РФ-а, али и у циљу решавања других задатака унутрашње или спољашње политике РФ-а (чл. 3. Законика о раду).

Слобода рада и слобода уговарања, у поређењу са грађанским слободама и правима, трпе ограничења услед фактичке економске неједнакости лица која закључују правни посао. Послодавцу, као фактички јачој страни, ограничена је слобода да изађе из уговорног односа, што није случај са упосленим лицем, које може без навођења разлога, а поштујући отказни рок од две недеље, једнострано да раскине уговор о раду, како је прописано члановима 80. и 81. Законика о раду. Послодавац, такође, не може дати отказ раднику у случајевима када се радник налази на одмору или када је привремено спречен да обавља посао. Од тог правила се може одступити само у случају када послодавац престаје да постоји (чл. 81. Законика о раду). Раднику, који је члан синдиката, послодавац може дати отказ тек после прибављеног мишљења синдиката чији је радник члан, док у случају прибегавања смањењу већег броја радника код послодавца, синдикат о томе мора бити обавештен најмање два месеца пре предузимања било каквих мера од стране послодавца (три месеца ако је отпуштање масовно), будући да се критеријуми отпуштања често одређују унутар колективних уговора, сходно чл. 82. Законика о раду). Радника, члана синдиката, синдикат ће заштитити на тај начин што ће у случају изражене несагласности у погледу отказа, спровести консултације са послодавцем које се окончавају протоколом. У случају да послодавац остане при одлуци да са радником раскине уговор о раду, законитост те одлуке може бити преиспитана преко инспекције или у судском спору. Инспекција којој се радник обрати има

рок од десет дана да одлучи о томе да ли је решење послодавца незаконито. Утврди ли инспекција да решење није законито, даће обавезан налог за повратак радника са исплатом зараде за дане за које је радник био спречен да ради, с тим што је послодавцу дато право да такву одлуку инспекције оспори на суду (чл. 373. Закона о раду).

Посебно важан принцип садржан је у члану 2. ЗР-а, а односи се на праведне услове рада. Може се рећи да тај принцип одражава циљ целокупног радног законодавства и да претпоставља даље продубљивање социјалне заштите радника.[35] Одраз је, такође, социјалног карактера државе, а подразумева стварање оптималних услова рада у које, као минимум, спадају поштовање безбедности на раду, ограничавање радног времена и гарантовање права на одмор. Сагласно Међународном пакту о економским, социјалним и културним правима, право на правичне услове рада укључује и правичну зараду, која је иста за рад једнаке вредности. Редовна, праведна и достојна зарада не сме бити нижа од законски прописане минималне зараде, а требало би да гарантује достојанствен живот радника и његове породице. Штавише, сам приницип би требало да јесте гарантија за установљење такве зараде, чак и у ситуацији кад не би била законом утврђена минимална зарада, која би иначе требало да гарантује минимум животног стандарда,[36] будући да и Устав РФ-а захтева поштовање достојанства човека, које не може бити остварено без адекватне зараде и примерених услова рада.

Успостављању праведних и достојанствених услова рада свакако користи и установљени принцип социјалног партнерства, те принцип заштите радних права и интереса кроз поступке колективног преговарања, индивидуалне и колективне спорове, али и самозаштиту. Социјално партнерство се схвата шире, будући да поред непосредних учесника радног односа и њихових представничких удружења, укључује и органе државне и локалне власти, који сви заједно раде у циљу усаглашавања интереса страна радног односа (чл. 23. Законика о раду). Међу најважније принципе на којима би социјално партнерство требало да почива спадају: равноправност страна, уважавање интереса страна, садејство државе у развијању социјалног партнерства на демократској основи, слобода избора питања око којих тече договарање, савесност у вођењу преговора и спровођењу договореног (чл. 24. Законика о раду).

Према члану 27. ЗР-а форме социјалног партнерства јесу колективни преговори који воде колективним уговорима, консултације и учествовање радника у управљању организацијом, те учествовање представника радника и послодаваца у решавању колективних спорова. Усаглашавање интереса се подстиче кроз принципе бипартизма и трипартизма. Социјално-радни односи се наиме регулишу не само на састанцима мешовитих бипартитних комисија које чине представници радника и послодаваца, већ и на састанцима трипартитних комисија. Најважнија трипартитна и стална комисија, основана је на федералном нивоу, законом о тространој комисији, а

35 *Трудовое право России*, 57.

36 В. И. Миронов, 43.

сачињавају је, сходно члану 35. ЗР-а, представници сверуских синдиката и послодаваца, те представници владе. На нивоу послодаваца, поред колективних уговора, бољем разумевању радника и послодавца требало би да служи и институт партиципације, који у радном законодавству није нашао адекватно утемељење. Установљени принцип учешћа радника у управљању у пракси већином зависи од воље послодавца, а могао би постати и инструмент у служби остваривања принципа праведних услова рада.[37]

За разлику од права на партиципацију, колективни уговори су детаљније регулисани у Законику о раду. Чланом 40. ЗР-а предвиђено је да преговори трају три месеца, после којих су стране дужне да потпишу колективни договор о питањима око којих су имале сагласност, уз истовремено састављање протокола о размимоилажењима. Питања тако састављеног протокола могу бити поново предмет колективог преговарања. Колективни уговори, по правилу, не трају дуже од три године, мада сагласношћу страна могу бити продужени најдуже за још три године. Значајно је поменути да, према члану 43. ЗР-а колективни уговор важи за све раднике упослене код послодавца уговарача, а дејство задржава и после реорганизације, као и током целог процеса ликвидације.

У случају да се појаве спорна питања, у зависности од страна међу којима су настала, разликују се индивидуални и колективни радни спорови. Индивидуални радни спор јесте спор по питању примене радноправних норми, проистекао између радника и послодавца, али и лица које је престало да буде у радноправном односу са послодавцем или лица које вољом послодавца није ни закључило уговор о раду (чл. 381. Законика о раду). Индивидуалне радне спорове решавају судови и комисије образоване из једнаког броја представника радника и послодавца, за које организационо-техничку подршку пружа послодавац. У случају да комисија не реши спор у року од десет дана или у случају незадовољства једне од страна одлуком комисије, незадовољна страна може исто питање изнети пред суд (чл. 390. и 391. Законика о раду). Своја права радник може заштити и путем самозаштите која сеже и даље од оне која је предвиђена Законику о раду, будући да поред права да одбије посао који није предвиђен уговором о раду или који је опасан по његов живот и здравље на основу члана 379. ЗР-а, радник сагласно члану 45. Устава РФ-а, може заштити своја права и свим другим средствима која нису забрањена законом. Колективни радни спор јавља се у случају несагласности радника или њихових представника и послодавца или представника послодаваца по питању уређивања или измене услова рада, те закључења, измене или испуњења колективних уговора (чл. 398. Законика о раду). Приоритет се даје мирним начинима решавања спорова, док је штрајк последње средство борбе, када мирни начини нису успели или када послодавац не поштује договорено. Сходно члану 409. ЗР-а, учешће у штрајку је добровољно, а онај ко принуђава другог на штрајк сноси дисциплинску, административну и кривичну одговорност, с тим што је за представнике послодаваца учешће у штрајку забрањено. У делатностима у

37 В. И. Миронов, 44.

којима сâм закон забрањује штрајк, супротстављени интереси се решавају арбитражном одлуком која је обавезујућа, сходно члану 404. Законика о раду, док је по члану 415. ЗР-а такође забрањен локаут послодавца.

У циљу поштовања закона и споразума, оформљене су државне инспекције, али и посебне синдикалне инспекције. Федерална инспекција ради по принципима поштовања и заштите права и слободе човека и грађанина, законитости, објективности, независности и транспарентности (чл. 355. Законика о раду). У њен најважнији домен, сходно члану 356. ЗР-а, спада надзор над применом радноправних норми, анализа узрока јављања повреда на раду, рад са експертима, како би се добила објективна оцена стања услова рада код послодавца, објављивање извештаја о поштовању радноправних норми, рад по представкама и изрицање мера. Налози инспекције су обавезни, а могу водити не само поновном успостављању нарушених права радника већ и дисциплинској одговорности одговорног лица. У случају нарушавања норми о безбедности на раду, инспекција може такође поднети захтев за ликвидацију послодавца (чл. 357. Законика о раду). На решења инспекције могуће је, по члану 361. ЗР-а поднети жалбу главном инспектору рада РФ-а или покренути судски спор. У складу са улогом синдиката уопште, главни циљ синдиката, као и синдикалних инспекција јесте да контролишу да ли послодавац примењује радно законодавство и колективне уговоре. У случају да констатују повреду норми, упућују одговарајући захтев послодавцу, на који је послодавац дужан да одговори и да их обавести о предузетим мерама. Синдикалне инспекције, организоване на вишем нивоу од нивоа послодавца, овлашћене су да посете било ког послодавца код кога је запослен њихов синдикални члан. На основу члана 370. ЗР-а синдикални инспектори имају право да спроведу независну експертизу о условима рада, да учествују у истрази несрећа на раду, као и да учествују у процесу решавања радних спорова и рада на нацрту закона.

Принципи института радног права утврђени су у посебном делу Кодекса рада, а суштински то су детаљније изложени већ постојећи принципи гране радног права.[38] Тако, у вези са слободом рада, институт уговора о раду дефинише такав уговор као онај који је добровољан, по правилу закључен на неодређено време и који не утврђује мање права раднику од оних које даје закон. Уговор на одређено време не може бити закључен на дуже од пет година, а њему се прибегава кад због природе или услова посла није могуће закључити уговор на неодређено. На пример, уговор на одређено време може се закључити ради замене одсутног радника, сезонских послова, послова који превазилазе оквир редовне делатности послодавца каква је реконструкција или монтажа, када је то потребно услед обима посла, а закључује се и са лицима која су послата на рад у иностранство, која су примљена на обуку или која се бирају на дужност. Забрањено је прибегавање том уговору из разлога избегавања права и гарантија које имају запослени на неодређено време. У случају да је закључен уговор на одређено време, а у судском поступку се докаже да за то није постојао ваљан закон-

38 В. И. Миронов, 48.

ски основ, сматраће се да је закључен уговор на неодређено време. Сходно члановима 58. и 59. ЗР-а, сматраће се да је закључен уговор на неодређено време и у случају да запослени са уговором на одређено време настави са радом и после истека рока уговора. Забрањен је и такозвани рад на зајам (*заемный труд*), односно онај рад који се обавља код лица које није формални послодавац, али у чијем интересу и под чијом контролом се рад обавља (чл. 56.1. Законика о раду). По правилу ће се, такође, радно законодавство применити у свим случајевима који су у вези са употребом личног рада, без обзира на то да ли су такви односи били регулисани неком формом грађанског уговора (чл. 11. Законика о раду).

Институт зараде дефинише зараду у члану 129. ЗР-а као награду за рад у зависности од квалификације радника, сложености, квалитета, квантитета и услова рада, а њој се придодају и накнаде у виду доплата за рад у неуобичајеним условима, као и новчане стимулације. Сходно члану 130. ЗР-а институт додатно предвиђа и заштиту зараде од извршења, ограничење њене исплате у натури, настојање да се њен реални ниво повећава, као и обезбеђење њене исплате у време платежне неспособности послодавца. У случају да се исплата одвија у неновчаној форми, тај проценат не може превазићи 20 процената месечне зараде, а са таквом формом исплате мора се писмено сагласити радник (чл. 131. Законика о раду). По правилу, зарада се исплаћује два пута месечно, а исплата годишњег одмора мора се обавити пре његовог коришћења (чл. 136. Законика о раду). Задржани део зараде, по правилу, није виши од 20 процената, мада у случајевима предвиђеним федералим законом може бити и 50 процената. У случају да се зарада задржава по више основа, укупни збир задржавања не сме превршити 50 процената, а у случајевима исплате за алиментацију, накнаду штете причињену повредом лица или смрћу храниоца може се задржати до 70 процената зараде (чл. 138. Законика о раду).

Институт материјалне одговорности подразумева модификацију грађанскоправног института на тај начин што се прописује максимални ниво материјалне одговорности радника, могућност ослобађања од одговорности, те минимум одговорности послодавца. На основу чланова 234. и 235. ЗР-а послодавац има обавезу да надокнади раднику зараду у случају да му је незаконито ускратио рад, а дужан је и да надокнади пун износ штете причињене имовини радника. Сходно члану 238. ЗР-а, раднику се пак надокнађује само стварна имовинска штета без изгубљене добити. Морална штета запосленом се надокнађује независно од материјалне, а накнада се исплаћује се новцу (чл. 237. Законика о раду). Одговорност радника искључена је у случају више силе, уобичајног економског ризика, нужне одбране и крајње нужде, као и у случају одговорности послодавца зато што није обезбедио услове за очување имовине поверене раднику (чл. 239. Законика о раду). На основу чланова 241. и 242. ЗР-а радник ће, за причињену штету послодавцу одговарати, по правилу, у висини своје средње месечне зараде, а изузетно за укупну стварну штету одговара када је то предвиђено федералним законом. Такви случајеви пуне одговорности настају: када је умишљајно штета учињена, када је настала кривичним делом, када је штета

причињена под дејством алкохола или наркотика, уколико су раднику специјалним писменим уговором поверене вредности, када штета није настала у вези са извршавањем радних задатака, а на њену надокнаду могу се уговором обавезати и заменик руководиоца или главни рачуновођа (чл. 243. Законика о раду). Висина обавезе накнаде штете, такође, може бити и умањена у зависности од степена кривице, материјалног стања радника или других околности које би могле ићи у прилог раднику, док се она не умањује ако је штета учињена из користољубља (чл. 250. Законика о раду).

Институт заштите личних података је установљен у циљу обезбеђења права и слобода човека и грађанина, те је послодавцу забрањено прикупљање личних података радника ван опсега и садржаја које дозвољавају Устав и закони Руске Федерације. Према правилу, сви лични подаци прикупљају се од самог запосленог, а у случају да се они траже од неког трећег лица, послодавац је дужан да о томе обавести запосленог и добије његову писмену сагласност. Према члану 86. ЗР-а, радник, такође, мора бити обавештен и о циљу прикупљања података, а послодавац нема права да захтева од радника изјашњење о његовој припадности друштвеним организацијама или синдикату. Заштиту личних података дужан је да обезбеди послодавац, док је радник овлашћен на добијање пуне информације о обради података које послодавац врши. У случају да сматра да је право на заштиту његових личних података повређено, радник може тражити заштиту од суда (чл. 89. Законика о раду).

У погледу заштите на раду, институт заштите на раду подразумева у првом реду очување живота и здравља радника. У том циљу врши се обезбеђење ефикасног државног надзора, развој служби медицине рада, обука специјалиста за заштиту на раду и тако даље. Послодавац има обавезу да обезбеди заштиту на раду, како у погледу места где се рад обавља, тако и у погледу технолошког процеса, алата и сировина који се користе у процесу рада. Према члану 212. ЗР-а, послодавац, такође, не сме да допусти рад лицу које није прошло обуку и проверу знања из области безедности на раду, док сваког радника мора осигурати од несрећног случаја на раду и професионалног обољења. Заштита радника врши се и путем установљења гарантија и компензација за рад у опасним и нехигијенским условима, спровођењем ефикасне истраге несрећних случајева, те увођењем напредних домаћих и страних искустава у побољшању услова у којима се рад обавља (чл. 210. Законика о раду).

5. ЗАКЉУЧАК

Принципи радног права, објективно постојећа натпозитивна начела, утемељена на идејама хуманизма и социјалне правде, носећа су конструкција на којој се граде радноправне норме. Поменути принципи одражавају и статику и динамику радног права и служе као оријентир при стварању, али и примени постојећих норми радног права.

Основни циљ принципа радног права јесте социјална заштита радног човека, која стоји у блиској вези са обезбеђењем основних права човека у сфери рада. Такав циљ принципа радног права проистиче и из општих принципа целокупног руског права, а заснива се на општехуманистичким идеалима и претпоставци даљег признања и заштите основних права човека. Основном циљу требало би придружити и постојећу, социјалну усмереност државе, у складу са Уставом РФ-а, који грађанима гарантује слободу, једнакост и социјалну правду. Услед свега напред поменутог, може се рећи да најважнија улога принципа радног права јесте оријентишућа, односно састоји се у правном изражавању најважнијих прогресивно наглашених вредности друштва.

Требало би имати у виду да руска правна традиција принципе сматра натпозитивним начелима са карактером вишег права и критеријумом легитимности важећег законодавства. У том смислу, дуалитет принципи – правне норме веома подсећа на дуалитет право–закон. Потребно је овде напоменути да руска филозофија права не одваја правду од права, већ је сматра основном категоријом разумевања права. Право мора бити правично, јер је правда унутрашњи квалитет права. Правда јесте правна категорија, а не ванправна, односно није морална или религиозна. Према дефиницији, право је увек праведно, те је оно и носилац праведности у социјалном свету. Одрицање правног карактера правде води ка томе да правда добија својство ванправног начела, чиме се ризикује да постане партикуларна, служећи појединачним интересима.[39]

С обзиром на то да радно право обилује принципима који за садржај правних норми траже правду и праведност, то је било потребно рећи да правна наука правду сматра правном категоријом. Придода ли се томе и принцип хуманизма, који даје вишу вредност човеку, његовом здрављу и слободном развоју, то је онда лакше одредити идеју водиљу за стварање права једне социјалне државе, како је Уставом РФ-а окарактерисана Руска Федерација. Враћајући се на најважнију улогу принципа (оријентишућу) и на основни циљ принципа радног права (социјалу заштиту радног човека, која стоји у блиској вези са обезбеђењем основних права човека у сфери рада), то би онда требало закључити да радно право РФ-а претпоставља достојанствени живот и слободни развој човека, признајући и заштићујући човекова права и слободе као највишу вредност, која се у сфери рада остварује у слободно уговореним, праведним и недискиминишућим условима, у култури социјалног дијалога, ради достизања идеала слободе, једнакости и социјалне правде.

*

39 В. С. Нерсесянц, *Философия права*, Москва 2005, 28–32.

Тияна Угаркович
бакалавр права – магистр, аспирант, Юридический факультет, Университет в Белграде

ПРИНЦИПЫ ТРУДОВОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Краткое садржание

Социальное государство, в его идеальном смысле – это этап правовой и демократический эволюции, с конечной целью признания человека в качестве высшей ценности. Под влиянием идей гуманизма, а также общественных движений, многие государства включили в свои Конституции идею социального государства, и ее появление в европейских правовых актов означает, что идея социального государства получила признание цивилизованных государств. Российская Федерация, тоже, включила идею социального государства в свою Конституцию, и ее реализацию связала со созданием условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Если мы возмем Трудовой Кодекс и его развитие как критерий и показатель существования государства всеобщего благосостояния, и рассмотрим принципы права как важнейший инструмент анализа права, принципы трудового права могут служить как показатель определения ценностей и ориентаций социального государства.

Принципы трудового права – это основные руководящие идеи, в соответствии с которыми строится система отрасли права. Они являются отправной точкой для создания новых норм труда и точкой отсчета для реализации существующих. Так как в них находится отражение социального назначения отрасли и цель правового воздействия на конкретную сферу общественной жизни, принципы права представляют собой наиболее важный инструмент теоретического анализа отрасли права, его предмета и метода. Это и потому что, принципы права пронизывают все правовые норми, от которых они отличаются более высокой степенью обобщения, фундаментальным характером и устойчивостью. Имея в виду, что по Конституции Российской Федерации, принципы трудового права имеют прямое действие, и имея в виду, что юридическая наука традиционно считает их надпозитивными принципами своего рода высшего права, да и критерием легитимности действующего законодательства, мы подтверждаем мысль, что правовые принципы являются важнейшим инструментом анализа содержания права.

Принимая позицию, что наиболее важным свойством принципов является их способность юридически выразить наиболее важные прогрессивно акцентированные ценности общественной жизни, и что бытие и атрибуты социального государства зависят от развития трудового права данного государства, то в работе будут представлены принципы трудового права, для того, чтобы обозначить трудовой аспект содержания права социального государства, для строительства которого определилась Российская Федерация. После обработки теоретического понимания и классификации принципов, в работе принципы трудового права выражаются в иерархии, включающей в себя общеправовые, межотраслевые, отраслевые принципы и принципы отдельных институтов отрасли. Наконец, так как правовые принципы трудового права определяем как объективно существующие надпозитивные принципы, основанные на идеях гуманизма и социальной спра-

ведливости, с целью социальной защиты человека труда, и которые тесно связаны с обеспечением основных прав человека в сфере труда, следует отметить, что российская юридическая теория справедливость считает правовой категорией, а право носителем справедливости в социальном мире.

Ключевые слова: Россия, социальное государство, принципы трудового права, правовая категория справедливости.

Tijana Ugarković, M.A.
Ph.D. student, Faculty of Law, University of Belgrade

THE PRINCIPLES OF LABOR LAW: THE INSTRUMENT OF CONTENT ANALYSIS OF THE RUSSIAN FEDERATION AS WELFARE STATE

Summary

Social State, in its ideal sense, is a legal and democratic stage of evolution, with the ultimate goal of human recognition as the highest value. Being influenced by the ideas of humanism, as well as by the social movements, many states incorporated in their Constitutions the idea of welfare state, and its appearance in the European legal acts meant that the idea of welfare state gained the recognition by civilized nations. The Russian Federation has also incorporated the idea of the welfare state in its Constitution, and has bound its realization to creation of conditions which would bring decent life and free personal development. If we accept the labour law and its development as the criterion and indicator of the existence of the welfare state, and if we consider the principles of law as the most important instrument of law analysis, the principles of labor law can serve the identification of values and orientations of the welfare state.

The principles of labor law are the basic ideas on which the system of labor law relies. They are the starting point for the creation of new labor law standards and the point of reference for the implementation of the existing ones. For the reason that they reflect the social function of the labour law and the reason for the regulation of specific spheres of social life, principles are the most important instrument for the theoretical analysis of a law branch, its subject and method. Thus also because they are permeating all legal norms, from which they differ by the higher level of generality, fundamental character and relative stability. Knowing that, by the Constitution of the Russian Federation, legal principles have direct applicability, and knowing that the legal doctrine traditionally considers them as suprapositive principles with the character of a higher law and the criterion of legitimacy of the current legislation, we are confirming the view which says that the legal principles are the most important instrument for content analysis of law.

And by accepting the view that the most important feature of the principles lies in their ability to express the most progressive values of the society, as well as by accepting the view that the judgment of existence and qualitative determination of the welfare state depends on its labor law, the paper reviews the principles of Russian labor law in order to shed the light on the labor rights aspect of welfare state, which is the Russian Federation by the definition of its Constitution.

After explication of the theoretical understanding and classification of principles, the paper exposes the principles of labor law in the hierarchy in which they appear: general,

interbranched, branched and principles of individual institute. Finally, and for we defined the legal principles of labor law as objectively existing suprapositive principles, based on the idea of humanism and social justice, with the aim to give a social protection to the working man, that stands in close connection with the provision of basic human rights in the sphere of labor, we also remarked that Russian legal theory considers justice as the legal category, and the law as a bearer of justice in the society.

Keywords: Russia, welfare state, principles of labor law, legal category of Justice.

*Проф. др Љубинка Ковачевић**

*Валентина Генадијевна Микрина***

ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ЗАПОШЉАВАЊУ У РУСКОМ ЗАКОНОДАВСТВУ И ПРАКСИ: ПРАВО НА ЈЕДНАКОСТ ИЛИ СЛОБОДА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Апстракт

Гаранције забране дискриминације у области запошљавања и радних односа садржане су у Уставу Руске Федерације, као основном извору радног права те државе, и у Законику о раду Руске Федерације, као најважнијем извору њеног радног права. Опште клаузуле о забрани дискриминације нису, међутим, довољне да обезбеде и делотворну заштиту кандидата за запослење и запослених. То ову тему чини интересантном за истраживање, између осталог, и у светлу чињенице да у руском законодавству, одређени аспекти заштите од дискриминације нису целовито уређени (нпр. заштита од посредне дискриминације и ублажавање терета доказивања у судском спору). Осим тога, постоји и ризик да одређена правила о посебној заштити осетљивих категорија радника (пре свега жена) могу да се изобличе у сопствену супротност, док постојање солидних легислативних решења није довољно за постизање фактичке једнакости, посебно стога што промене које су се десиле у друштву и економији, и, последично, у свету рада, утичу на продубљивање јаза између проглашене једнакости у области запошљавања и радних односа, са једне стране, и стварних могућности и воље да се тај принцип делотворно примењује у пракси, са друге стране. Закључено је да, попут већине других држава, делотворност заштите од дискриминације значајно зависи и од вичности судија да протумаче меродавне међународне стандарде у складу са домаћим приликама, а, претходно, и од одговарајућег образовања судија и других припадника правничке професије у тој области. Наравно, поред пуне и једнаке доступности судске заштите, процес уклањања дискриминације на раду подразумева и низ других, поглавито ванправних мера.

Кључне речи: запошљавање, појам дискриминације, допуштено разликовање радника, Руска Федерација; принципи радног права, стандарди Међународне организације рада.

---

* Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду.

** Докторанд Московског државног института међународних односа Министарства спољних послова Руске Федерације.

1. УВОД

Један од основних принципа савременог права постављен је одредбом члана 1. Универзалне декларације о људским правима: „[с]ва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима". Полазећи од велике хуманистичке идеје о урођеном достојанству и једнакости свих чланова људске породице, наведена одредба потврђује да сваком човеку припадају неотуђива и неповредива права, уз обавезу државе да их свима учини доступним под једнаким условима. Модеран и усавршени вид принципа једнакости представља принцип забране дискриминације, с тим што се између једнакости и забране дискриминације не може ставити знак једнакости.[1] Уместо тога, питање разликовања тих појмова представља изазов за правну теорију (да покуша) да на њега одговори, што није нимало лако, посебно ако се имају у виду тежње и напори да се, поред једнакости у правима, обезбеди и фактичка једнакост људи.[2]

Принцип једнакости и забране дискриминације налази примену у бројним областима, укључујући област запошљавања и радних односа. Дискриминација наиме ограничава слободу избора запослења, која чини саставни део права на рад, а, затим, и могућност запослених да развијају своје способности и да, у оквиру радног односа, развијају своју личност и остварују права која им припадају. Питање једнакости на раду уписано је и у листу најважнијих питања (циљева) политике запошљавања и социјалне политике, нарочито ако се има у виду да друштвене промене које су се догодиле последњих деценија (нпр. промене у демографској структури, промене у начину производње и организацији рада) утичу на продубљивање јаза између проглашене (формалне) једнакости и стварних могућности и воље да се она фактички обезбеди на тржишту рада. Осим тога, важан правни разлог што се борба против дискриминације сврстава у приоритете савременог радног права и политике запошљавања чине и интензивне активности Међународне организације рада и других међународних организација које су усмерене на стварање условâ за обезбеђивање једнаких могућности и једнаког поступања на раду. С тим у вези, ваља се подсетити да радни однос суштински одликују правна и фактичка неједнакост запосленог и послодавца. Правна неједнакост ових субјеката испољава се у подређивању запосленог (управљачкој, нормативној и дисциплинској) власти послодав-

1 F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, PUF, Paris 2001[5], 332. Неки аутори разумеју једнакост и забрану дискриминације као „две стране једне исте стварности", док други писци у односу принципа једнакости и принципа забране дискриминације препознају однос циља и средства. Потоње схватање наиме подразумева то да се принцип једнакости конкретизује у норми о забрани дискриминације тако што примена принципа забране дискриминације доприноси остваривању принципа једнакости. A. Cieslar, A. Nayer, B. Smeesters, *Le droit à l'épanouissement de l'être humain au travail: Métamorphoses du droit social*, Bruylant, Bruxelles 2007, 188.

2 Без намере да се упустимо у анализу идеолошких разлога за супституцију принципа хијерархије принципом једнакости, на овом месту ваља указати да дискриминација претпоставља постојање једнакости, тј. постојање друштва које се заснива на постулату једнакости међу људима, иако не може да спречи да се у њему појављују неједнакости. D. Loschak, „Réflexions sur la notion de discrimination", *Droit social* 11/1987, 778.

ца, док њихова фактичка неједнакост произилази из чињенице да се послодавац налази у економски јачем положају. Радно право тежи да коригује те неједнакости, због чега Сипио (Supiot), с правом, закључује да је „читаво радно право изграђено као израз настојања да се начело фактичке једнакости уклопи у правни оквир којим влада начело формалне једнакости".[3]

Полазећи од захтева за једнаком расподелом могућности и оптерећења, примена принципа једнакости у области запошљавања и радних односа претпоставља захтев да сви запослени имају иста права и исте обавезе и одговорности из радног односа. Реч је дакле о захтеву за формалном једнакошћу, који одговара принципу једнакости пред законом и једнакости у правима (и обавезама и одговорностима).[4] Пред законодавцима, отуд, стоји задатак да исте или сличне ситуације уређују на исти начин, да различито уређују различите ситуације, и да притом својим нормама не стварају (нове) разлике. Даље, то значи да се принцип једнакости пред законом тиче односа према закону, односно захтева да закон не прави разлику међу радницима према полу, раси, језику и другим недопуштеним основима. Начело једнакости, у ширем смислу, стога, подразумева захтев за једнаким могућностима и једнаким поступањем, односно обавезу да се према свим радницима поступа према идентичним, објективним, константним[5] и подесним[6] критеријумима, међутим, то не искључује и могућност различитог поступања према радницима све док различито поступање настаје као последица примене раније прописаних објективних критеријума.

Са друге стране, принцип забране дискриминације претпоставља да се „један или више одређених разлога (за разликовање кандидата за запослење или запослених – *Љ. К.* и *В. Г. М*), у извесном смислу, 'стављају ван закона', али тако да истовремено не постоји препрека да се праве разлике и поделе (између кандидата за запослење или запослених – *Љ. К.* и *В. Г. М*) на основу неких других разлога".[7] Принцип забране дискриминације ограничава дакле слободу одлучивања послодаваца на начин да им забрањује (само) нелегитимно разликовање лица која траже запослење или запослених.

Принцип једнакости и забране дискриминације представља основни правни принцип који чини темељ савремених правних система, како оних националних, тако и оних међународних.[8] Упркос томе, међутим, у правним системима нема доследности у формулисању садржине тог начела, иако међународно право, пре свега инструменти Организације уједињених

3 A. Supiot, *Critique du droit du travail*, PUF, Paris 2007[2], 134.

4 P. Adam, *L'individualisation du droit du travail: Essai sur la réhabilitation juridique du salarié-individu*, L.G.D.J., Paris 2005, 222.

5 G. Auzero, „L'application du principe d'égalité de traitement dans l'entreprise", *Droit social* 9–10/2006, 825.

6 P. Adam, 224.

7 *Ibid*., 225.

8 Р. Етински, „Начело једнакости и недискриминације у праву Републике Србије и у праву Европске уније: упоредна анализа", у: Р. Кеча (ур.), *Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније*, Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад 2013, 51.

нација и Међународне организације рада, утичу на уједначавање националних разлика у тој правној области.[9] У том смислу, интересантним за истраживање чини се и увид у уређивање заштите од дискриминације у областима запошљавања и радних односа у Руској Федерацији, као држави у којој принцип једнакости и забране дискриминације, такође, чини један од основних принципа радног права.

Значај принципа једнакости био је велики и у време Совјетског Савеза,[10] што се може објаснити, између осталог, и аргументом да послодавци нису имали економски мотив за прибегавање дискриминацији кандидатâ за запослење и запослених,[11] управо стога што је државна својина предузећа (послодаваца) била неспојива са њиховим широким овлашћењима у области запошљавања, у смислу слободе преговарања условâ рада.[12] Не значи, међутим, да у пракси није било случајева дискриминације у области запошљавања и занимања, а, најбројнији међу њима тицали су се дискриминације на основу политичког уверења и вероисповести, због чега се у делу литературе изводи закључак да, за разлику од економских мотива, нису мањкали политички мотиви за дискриминацију.[13] Поменути период у развоју руског радног права обележиле су и такозване норме диференцијације (*нормы дифференциации*), јер је законодавац обезбеђивао интензивну посебну заштиту појединих, нарочито осетљивих категорија радника, попут омладине, жена, лицâ са инвалидитетом и лицâ са породичним дужностима, што је, међутим, неке чланове тих категорија доводило у неповољнији положај, у смислу ограничавања приступа низу послова.[14] Пропаст социјалистичког система и увођење тржишне економије суочили су руско радно право са бројним изазовима, од којих се неки одсликавају управо у области заштите од дискриминације, посебно стога што промене које су се десиле у друштву и свету рада утичу на продубљивање јаза између проглашене једнакости у области запошљавања и радних односа и реалних могућности за њено потпуно и доследно остваривање у пракси.

2. ПРАВНИ ОКВИР ЗА СПРЕЧАВАЊЕ И ЗАШТИТУ ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПОЗИТИВНОМ ПРАВУ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Извори радног права Руске Федерације могу се класификовати на основу више различитих критеријума. Међу њима су и критеријуми доносиоца и правне снаге изворâ: на основу та два критеријума, у руској литератури,

9 *Ibid.*

10 Видети: Н. Г. Александров, Д. М. Генкин, *Совјетско радно йраво*, Весник рада, Београд 1948, 23; Б. Бегичев, *Советское трудовое право*, Юридическая литература, Москва 1985[2], 50.

11 N. Lyutov, „Russian law on discrimination in employment: Can it be compatible with international labour standards?“, *Russian Law Journal* 3/2016, 8–9.

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*, 10.

прави се разлика између двеју категорија извора радног права, закона највише правне снаге и подзаконских акта.[15] У прву категорију извора права притом спадају устав, федерални уставни закони, федерални закони и закони региона, република, аутономних области, територија и других субјеката Руске Федерације.[16] У другу категорију извора из те класификације улазе декрети председника Руске Федерације, наредбе владе, инструкције и правила министарстава, те правни акти локалних управа.[17] Поред извора хетерономног радног права, у изворе радног права Руске Федерације спадају и колективни уговори и споразуми, једнострани општи акти послодавца и други извори аутономног радног права. У савременој радноправној теорији, класификација извора радног права према доносиоцу редовно се своди на разликовање извора хетерономног и аутономног радног права, у Руској Федерацији, међутим, видели смо, поменути критеријум води разликовању двеју великих категорија извора хетерономног радног права, с тим што је критеријуму доносиоцâ извора придружен и критеријум правне снаге.[18]

Устав Руске Федерације од 1993. године[19] јесте основни правни инструмент на основу којег и сагласно чијим је одредбама извршена најважнија кодификација законâ, као и других бројних федералних прописа у области рада. У Уставу РФ-а садржана је и гарантија једнакости права и слобода човека и грађанина. У одредби члана 19. став 1. Устава, потврђено је да су сви људи једнаки пред законом и судовима. Према ставу 2. истог члана Устава РФ-а, држава јемчи и једнакост правâ и слобода човека и грађанина, независно од пола, расе, националности, језика, порекла, имовног или службеног статуса, места пребивалишта, вероисповести, уверења, чланства у јавним организацијама и других околности. Забрањени су сви облици ограничења људских права на социјалној, расној, националној, језичкој или верској основи. Устав РФ-а садржи и одредбе којима су потврђени основни принципи радног права, принципи који чине његове основе и суштину и одређују његово јединство и правац развоја ове гране права. На

15 Z. A. Gorbacheva, *Russia: ELL – Suppl. 400)*, Wolters Kluwer, The Hague 2013, 65–67.

16 *Ibid*.

17 *Ibid*. Даље, то значи да је надлежност за уређивање радних односа у Руској Федерацији подељена између Федерације и њених субјеката, при чему, у случају сукоба, федерално законодавство има превасходство у односу на законодавство субјеката Федерације. Субјекти Федерације су, међутим, овлашћени да, о сопственом трошку, подигну ниво радних права и социјалних гарантија зајемчених федералним законима. Субјекти РФ-а имају и право да детаљније уређују питања уређена федералним законима, такође, само *in favorem laboratoris*, као и да уређују проблеме који нису „решени" посредством федералног законодавства.

18 Извори које доносе надлежни државни субјекти се, у делу литературе, означавају изразом „општи извори радног права", док се за колективне уговоре и споразуме, послодавчеве опште акте и друге изворе аутономног радног права користи израз „посебни извори радног права". С. А. Иванов, одредница „Трудовое право", у: Б. Н. Топорнин (ред.), *Юридическая энциклопедия*, Институт государства и права Российской академии наук / Юристь, Москва 2001, 1103.

19 Конституция Российской Федерации от 12. декабря 1993 г. (в ред. от 30. декабря 2014 г.), *Российская газета,* 1993. 25 декабря.

ниво уставне гарантије издигнута је и једнакост полова, те се у члану 19 ст. 3. Устава РФ-а наводи: „мушкарци и жене уживају једнака права и слободе и имају једнаке могућности за њихово остваривање". Цитиране уставне одредбе потврђују друштвени значај који једнакост има у области запошљавања и радних односа,[20] с тим што су у Уставу Руске Федерације садржане и гарантије више економских и социјалних права, која се остварују у оквиру радног односа или у вези са радом.[21] У том смислу, ваља поменути и одредбу Устава у члану 7. ст. 1, у којој је потврђено да је Руска Федерација социјална држава, чија је политика усмерена на стварање условâ за живот достојан човека и за слободан развој човека.[22]

---

20 У руској теорији радног права, преовлађује становиште по којем радни однос подразумева ангажовање за обављање подређеног зависног рада, за чију се квалификацију користи више критеријума. Први од њих тиче се захтева да се рад који запослени обавља редовно и континуирано за послодавца састоји од шире групе задатака који припадају одређеној врсти посла (тзв. радној функцији, која се одређује према занимању, специјализацији и квалификацијама). По том обележју, запослени се разликује од самозапослених лица која се ангажују за остваривање одређеног резултата (производњу одређеног производа или пружање одређене услуге). Осим тога, за квалификацију радног односа је потребно да запослени аутоматски буде укључен у колектив радникâ и да буде интегрисан у структуру предузећа, уз обавезу поштовања унутрашњег радног реда. Запослени је обавезан и да се повинује упутствима послодавца, којем припада и овлашћење за контролу над радом запослених. У литератури се, такође, као обележја радног односа издвајају и лично обављање повереног посла, као и плаћеност. Z. A. Gorbacheva, 36–37. Тако и: К. Н. Гусов, Н. Л. Лютов, *Трудовое право России*, Проспект, Москва 2012, 79; Ю. П. Орловский, А. Ф. Нуртдинова, *Трудовое право России*, Контракт / Инфра-М, Москва 2007, 14: „радни однос [...] је однос заснован на сагласности запосленог и послодавца о личном обављању радне функције /рада у одређеној специјализацији, квалификацији или дужности/ од стране запосленог, за зараду и уз подређивање запосленог правилима унутрашњег реда, а, уз обавезу послодавца да обезбеди услове рада утврђене радним законодавством, колективним уговором, споразумом и уговором о раду".

21 Тако су одредбама члана 37. Устава РФ-а признате слобода рада и право сваког да слободно користи своје радне способности и бира врсту (професионалне) активности и занимања, уз забрану сваке дискриминације и принудног рада. Највишим актом државе признато је и право на услове рада који испуњавају захтеве који се тичу заштите здравља и хигијене, као и право на накнаду за рад, без икакве дискриминације и у висини која није нижа од минималних зарада и плата утврђених федералним законом, као и право на заштиту за случај незапослености. Признато је и право на решавање индивидуалних и колективних радних спорова, укључујући и право на штајк и коришћење федералним законом утврђених метода за њихово решавање које се користе и у вези са правом на штрајк. Устав јемчи и право на одмор, док се лицима која раде на основу уговора о раду јемче права на ограничено радно време, одсуства и плаћени годишњи одмор утврђен федералним законом. Надаље, чланом 30 Устава РФ-а потврђено је право на удруживање, укључујући и право на оснивање синдикатâ, ради заштите интереса оних који се у њих удружују. Јемчи се и слобода активности професионалних организација, а нико не може бити принуђен да се учлани у било коју организацију нити да остане њен члан.

22 У том смислу је у Уставу Руске Федерације потврђено да држава штити рад и здравље људи, установљава гарантовану минималну висину накнаде за рад, обезбеђује државну подршку породици, материнству, очинству, детињству, лицима са инвалидитетом и старијим лицима, развија систем социјалних служби, те установљава државне пензије, накнаде и друге гарантије социјалне заштите (чл. 7. ст. 2).

Поред уставне гарантије заштите основних радних права, оквир за уређивање радних односа представљају и принципи правног уређивања рада који су потврђени у Законику о раду Руске Федерације од 2001. године (даље ЗР).[23] У те принципе сврстава се и принцип забране дискриминације, због чега је у члану 3. ЗР-а потврђено начело забране дискриминације, односно гарантија да свако има једнаке могућности за остваривање својих радних права. Нико не сме бити ометан у вршењу својих радних права и слобода и у остваривању било којих погодности због свог пола, расе, боје коже, националности, језика, порекла, имовинског, социјалног или професионалног положаја, старости, пребивалишта, вере, политичких уверења, чланства или неучлањености у јавне организације, као и других чинилаца који нису од значаја за професионалне квалитите запосленог. Наведена одредба Законика о раду одговара садржини уставног принципа једнакости (чл. 19. Устава Руске Федерације), као и стандардима из Конвенције Међународне организације рада број 111 о дискриминацији у запошљавању и занимању, о чему ће касније бити више речи.[24]

Са друге стране, важно је уочити то да се прављење разлике и изузетака, давање предности, као и ограничавање правâ запослених не сматра дискриминацијом, ако је одређено захтевима поједине врсте рада, а, сагласно одредбама меродавног федералног закона. Тако су, примера ради, чланом 9. Федералног закона о општинској служби Руске Федерације од 2007. године[25] утврђени основни услови за заснивање радног односа у општинској служби који се тичу степена стручног образовања, стажа проведеног у општинској или државној служби или радног стажа, искуства у тој области, те професионалних способности за обављање службених дужности. Федералним законом број 162-ФЗ од 2013. године, такође је потврђена административна одговорност за ширење информација о слободним радним местима која садрже ограничења дискриминаторног типа.[26]

---

23 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г., № 197-ФЗ, 31 декабря 2001 г., *Российская газета* – Федеральный выпуск № 2868 (0) – ТК РФ. Законик о раду једна је од најважнијих кодификација законâ, која важи и примењује се на читавој територији Руске Федерације, и то на све запослене и на све послодавце, независно од правног облика њиховог организовања и независно од облика својине. Ово тим пре што су усвајањем Законика о раду инициране постепене реформе и изградња руског радног законодавства.

24 Савез Совјетских Социјалистичких Република је ратификовао 50 конвенција те специјализоване агенције Организације уједињених нација. Као правни следбеник Савеза, Руска Федерација је преузела обавезе које произилазе из 43 конвенције Међународне организације рада (Z. A. Gorbacheva, 73), а до јануара 2017. године је ратификовала 74 конвенције ове организације (*http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102884*, 1. јануара 2017). Више о усклађености права Руске Федерације са стандардима Међународне организације рада видети у: Д. К. Бекяшев, *Международное трудовое право. Публично-правовые аспекты*, Проспект, Москва 2013; N. Lyutov, „The compliance of Russian labour law with international labour standards", у: V. Lebedev, E. Radevich (eds), *Labour law in Russia: Recent developments and new challenges*, Chambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2014, 71–90.

25 Федеральный закон от 2 марта 2007 г., № 25-ФЗ (ред. от 30. июня 2016 г.) „О муниципальной службе РФ", *Собрание законодательства РФ*. 2016 г., № 51. Ст. 5681.

26 Федеральный закон от 2 июля 2013 г., № 162-ФЗ „О внесении изменений в Закон Российской Федерации „О занятости населения в Российской Федерации и отдельные

Интересантно је приметити да је у Совјетском Савезу, у Кодексу законâ о раду од 1971. године,[27] забрана дискриминације била потврђена само у погледу пријављивања на оглас или конкурс за заснивање радног односа, док је важећим ЗР-ом та забрана проширена на све сегменте радног односа, као и односе који из њега деривирају.[28] Сагласно одредби члана 64 ЗР-а, забрањена је наиме дискриминација лица која конкуришу за посао, као и (изабраних) кандидата који закључују уговор о раду. Забрањени су неоправдано одбијање закључења уговора о раду, као и свако непосредно или посредно ограничење или давање непосредних или посредних предности приликом закључивања уговора о раду, а, на основу пола, расе, боје коже, националности, језика, порекла, имовинског, социјалног или службеног статуса, пребивалишта (укључујући могућност или немогућност регистрације у месту боравишта или становања), као и било ког другог чиниоца који није повезан са професионалним својствима запослених, осим у случајевима утврђеним Федералним законом. Послодавац који одбија да закључи уговор о раду са одређеним лицем, мора да га обавести о разлозима одбијања, док лице које сматра да је послодавчева одлука незаконита има право на судску заштиту.

Независно од изузетака и приоритетâ потврђених федералним законима, одређене околности се неће сматрати дискриминацијом, ако су установљене као израз специјалне бриге државе о лицима која имају потребу за повећаном социјалном и правном заштитом, попут квоте за запошљавање лицâ са инвалидитетом, која је уведена Федералним законом о социјалној заштити лицâ са инвалидитетом у Руској Федерацији, од 1995. године.[29]

законодательные акты Российской Федерации", 5 июля 2013 г., *Российская газета* – Федеральный выпуск № 6121 (145).

27 Закон РФСФР от 9. декабря 1971 „Об утверждении Кодекса законов о труде РСФСР", *http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1035*, 3. јануара 2017.

28 Реч је, прецизније, о односима који су повезани са радним односом, попут односа који настају у областима организације и управљања радом, професионалне обуке и преквалификације запослених код послодавца, социјалног дијалога (социјалног партнерства), партиципације запослених (тј. њихових представника) у успостављању условâ рада и примени радног законодавства у случајевима прописаним законом, материјалне одговорности послодаваца и запослених, синдикалног надзора над применом радног законодавства (укључујући законодавство у области безбедности и здравља на раду), решавања (индивидуалних и колективних) радних спорова, те обавезног социјалног осигурања. Z. A. Gorbacheva, 35.

29 Федеральный закон от 24 ноября 1995 г., № 181-ФЗ „О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (действующая редакция 2016 г.) Реч је, прецизније, о обавези послодаваца који запошљавају више од 100 запослених да запосле лица са инвалидитетом у броју од два до четири посто од укупног броја запослених код послодавца, с тим што у том распону, регионална управа утврђује тачан проценат лица са инвалидитетом у погледу којих је уведена квота. Меродавни пропис је, међутим, новелиран 2013. године, и то на начин да су обавезом запошљавања лицâ са инвалидитетом обухваћени и послодавци који запошљавају више од 35 запослених. Прецизније, то подразумева захтев да лица са инвалидитетом чине најмање три посто од укупног броја запослених код послодаваца који редовно запошљавају од 35 до 100 особа (Федеральный закон от 23 февраля 2013 г., № 11-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу квотирования рабочих мест для инвалидов", *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2013/8, ст. 717).

Будући да међународно право, у значајној мери, утиче на одређивање појма дискриминације, као и на њено уклањање у области запошљавања и радних односа, ваљало би имати у виду да је Руска Федерација ратификовала већи број међународних инструмената за заштиту људских права од значаја за ту област. Најпре, то вреди за инструменте Организације уједињених нација (Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена, Конвенција о правима особа са инвалидитетом), као и стандарде Међународне организације рада (Конвенција број 100 о једнаком награђивању мушкараца и жена и Конвенција број 111 о дискриминацији у запошљавању и занимању). Руска Федерација, као чланица Савета Европе, ратификовала је и Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Ревидирану европску социјалну повељу.[30] С тим у вези, требало би уочити да, сагласно Уставу Руске Федерације, универзално призната начела и норме међународног права, као и међународни уговори које је ратификовала Руска Федерација, укључујући и ратификоване конвенције Међународне организације рада, чине саставни део правног система Руске Федерације.[31] Даље, то значи да уставни принципи, као и универзално признати принципи и норме међународног права имају фундаментални значај у поступку стварања принципа или механизама за правно уређивање радних односа, како у погледу општих радноправних питања, тако и у погледу питања дискриминације приликом тражења запослења и остваривања правâ и преузимања обавеза и одговорности из радног односа.[32]

30 У Повељи, заштита од дискриминације није потврђена као самостално право, већ се забрана дискриминације односи на остваривање неког од права зајемчених Повељом. Истовремено, ваљало би имати у виду да се у јуриспруденцији Европског комитета за социјална права, одредба Повеље која утврђује обавезу уговорница да „на делотворан начин заштите право радника да зарађује за живот обављањем посла који је слободно изабрао" (чл. 1. тач. 2) тумачи на начин да су уговорнице дужне да елиминишу све облике дискриминације у запошљавању (European Committee of Social Rights, Conclusions I, стр. 15, нав. према: L. Samuel, *Droits sociaux fondamentaux: Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 2002^2, 18, 25). За разматрање утицаја јуриспруденције Европског суда за људска права на заштиту запослених у Руској Федерацији од дискриминације видети у: E. Sychenko, „Contradictions in the anti-discrimination protection of employees in Russia and the influence of the European Court of Human Rights", у: V. Lebedev, E. Radevich (eds), *Labour law in Russia: Recent developments and new challenges*, Chambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2014, 289–310.

31 Уколико међународни уговор који је потписала Руска Федерација утврђује другачија правила од оних утврђених законодавством Руске Федерације, примениће се одредбе извора међународног права. Норме међународног порекла имају превасходство и ако су њима предвиђени повољнији услови рада од оних утврђених руским законодавством (чл. 15. ст. 4. Устава Руске Федерације).

32 Даље, то значи да судови Руске Федерације имају право да у судској пракси користе ратификоване међународне уговоре, као и „основне принципе и норме међународног права". У пракси Врховног суда је притом искристалисан став да су основни принципи међународног права „основне перемпторне норме међународног права које је прихватила и признала међународна заједница држава, као целина, а чија је дерога-

3. ПОЈАМ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ И ЊЕНО РАЗГРАНИЧЕЊЕ ОД ДОПУШТЕНИХ СЛУЧАЈЕВА РАЗЛИКОВАЊА РАДНИКÂ

Руски Законик о раду не садржи дефиницију појма дискриминација, док је у Конвенцији Међународне организације рада број 111 тај појам одређен као „свако разликовање, искључивање или давање предности које се заснива на раси, боји коже, полу, вероисповести, политичком опредељењу, националном или социјалном пореклу, које има за последицу да се укида или нарушава једнакост могућности или поступања у материји запошљавања или занимања. Дискриминацијом се не сматра било које разликовање, искључивање или давање предности у погледу одређеног посла које се заснива на захтевима који су му инхерентни".[33] Описна и широка дефиниција омогућава уочавање три основна елемента дискриминације: а) фактичког елемента, који се односи на успостављање различитог поступања (разликовање, искључивање или давање предности које настаје као последица одређеног чињења или нечињења); б) основ за различито поступање; в) објективне последице различитог поступања (укидање или нарушавање једнакости могућности или поступања у материји запошљавања или занимања).[34]

Полазиште цитиране дефиниције представља (конкретно или апстрактно) поређење поступања према једном лицу са третманом другог лица, при чему је за квалификацију дискриминације потребно да резултати поређења покажу постојање „разликовања, искључивања или давања предности" једном лицу у односу на друго. Будући да начело једнакости не подразумева одсуство сваке разлике између запослених, забрањена дистинкција почива на неком од седам разлога (мотива), који су данас универзално признати као основи дискриминације који повређују људско достојанство и концепцију правичности.[35] Универзални међународни радни стандарди,

---

ција забрањена". Са друге стране, у пракси овог суда, основне норме међународног права одређене су као „правило понашања које је међународна заједница држава прихватила као обавезујућа". Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации „О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации" от 10 октября 2003 г., *БВС* 12/2003, нав. према: N. Lyutov, 2016, 18–19, фн. 47. Више о том питању видети у: А. М. Барнашов, „О применении Конституционным судом Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ", *Вестник Томского государстивенного университета* 292-I/2006, 34–38.

33 Конвенција Међународне организације рада број 111 о дискриминацији у области занимања и запослења, чл. 1 ст. 1 т. „а").

34 International Labour Organization, *Equality in employment and occupation. General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, International Labour Conference, 75th Session, Report III (Part 4B), Geneva 1988, ст. 23.

35 Уговорним странама Конвенције број 111 препуштено је да, након консултација са репрезентативним синдикатима и удружењима послодаваца, одреде и друге недопуштене основе разликовања запослених и кандидатâ за запослење (чл. 1 ст. 1 т. „б"), с тим што се системским тумачењем одредаба те конвенције откривају још неки забрањени основи разликовања. Пре свега, то јесте случај са трудноћом и материнством, за које се сматра да су обухваћени забраном дискриминације на основу пола, док су старост, ин-

стога, одређују дискриминацију као нелегитимно разликовање људи, које може бити успостављено на различите начине (нпр. уведено правним прописима, или успостављено мерама јавне политике, обичајима или праксом социјалних партнера или државних институција). У смислу одредаба Конвенције Међународне организације рада број 111, те негативне последице разликовања тичу се једнаких могућности и једнаког поступања. Једнакост могућности притом претпоставља захтев да сви морају имати шансу и сличне прилике за укључивање у тржиште рада и запошљавање, што неки аутори описују кроз метафору о такмичарима који учествују у некој трци. С обзиром на то да стварне једнакости не може бити ако појединци започињу трку са различитих стартних позиција, захтев који се односи на једнаке могућности има за циљ да свима буду задате исте стартне позиције.[36] Даље, то значи да једнакост могућности може бити обезбеђена, ако се утврде околности које спречавају појединце или групе лица да учествују у тржишту рада под истим условима као и други, и ако се, затим, те препреке уклоне, односно ако се примене мере које могу да неутралишу њихове последице.[37] Истовремено, ваљало би приметити и то да је, тиме што је дефинисала појам дискриминације имајући у виду, пре свега, последице различитог поступања према тражиоцима запослења и запосленима, Општа конференција рада потврдила да намера не представља конститутивни елемент (и неопходан услов) дискриминације у области запошљавања.[38]

Љутов (Лютов), с правом, закључује да је дефиниција дискриминације из Конвенције број 111 формулисана тако да не садржи већи број елемената са којима законодавства држава уговорница не би могла да буду усклађена.[39] Исто вреди и за Руску Федерацију, јер су одредбе ЗР-а, у знатној мери, усклађене са стандардима из Конвенције Међународне организције рада, како у погледу фактичког елемента појма дискриминације, тако и у погледу последица. У Законику о раду, такође, није утврђен *numerus clausus* недопуштених основа дискриминације, већ се наводе неки нарочито значајни разлози дискриминације, заједно са такозваном каучук клаузулом („и други чиниоци који нису од значаја за професионалне квалитете запосленог“).

валидност и породичне обавезе посредно заштићене као основ разликовања на основу правила о мерама посебне заштите које се не сматрају дискриминацијом (чл. 5 ст. 2).

36 A. Cieslar, A. Nayer, B. Smeesters, 203.

37 S. Fredman, „Affirmative action and the European Court of Justice: A critical analysis“ у: J. Shaw (ed.), *Social law and policy in an evolving European Union*, Hart Publishing, Oxford/ Portland 2000, 175. Потоње мере се, по правилу, састоје у јавном оглашавању слободних послова и подстицању угрожених категорија лица да се пријављују на огласе и конкурсе, као и у спречавању праксе избора кандидатâ за запослење на основу критеријума који нису од пресудног значаја за обављање послова. У литератури се, с правом, указује на то да већина тих мера отклања само процесне препреке за запошљавање. Будући да се на тај начин повећавају могућности за запошљавање угрожених категорија лица, неретко, та лица нису у прилици да искористе створене могућности (нпр. ако, због сиромаштва, социјалне искључености или дискриминације у области образовања, немају потребне квалификације, тј. не могу да испуне потребне професионалне критеријуме).

38 M. Tomei, „Discrimination and equality at work: A review of the concepts“, *International Labour Review* 4/2003, 402.

39 N. Lyutov, 2016, 20.

Говори ли се, међутим, о допуштеним случајевима различитог поступања, ваљало би имати у виду да примена принципа забране дискриминације не искључује свако прављење разлике између кандидатâ за запослење или запослених. Најопштије посматрано, тај изузетак се односи на ситуације у којима би забрана различитог поступања могла да доведе у питање обављање конкретних послова. Тада одређена својства, премда иначе чине основ дискриминације, представљају прави, одлучујући услов за успешно обављање посла, због чега се свако разликовање у погледу одређеног посла које се заснива на таквим условима не сматра дискриминацијом. Управо то јесте потврђено Конвенцијом Међународне организације рада број 111,[40] док је у ЗР-у Руске Федерације предвиђено правило да ничија права и обавезе неће бити ограничени, нити ће било ко имати било какву привилегију засновану на својству или статусу који представља основ дискриминције, као ни на „некој другој околности која није повезана са професионалним својствима радника" (чл. 3. ст. 2. ЗР-а Руске Федерације). У смислу одредаба Законика о раду, од тог правила се могу учинити изузеци неопходни за испуњавање захтевâ одређеног посла или за задовољење потребе одређених категорија радника за посебном заштитом. Поменути изузеци могу, међутим, бити уведени само посредством посебног законодавства, мада се то у литератури оправдано критикује, будући да, до сада, нису усвојени правни прописи који би утврдили изузетке за низ послова где је то очигледно потребно, попут послова глумца, певача или балетског играча у позоришту или филму или посла манекена (из разлога аутентичности).[41] Критика је оправдана тим пре што би, према строгом слову Законика о раду, одсуство изузетка, потврђеног законом, чинило оправданом забрану утврђивања одређених услова за заснивање радног односа, док би, у смислу одредаба Конвенције број 111, та забрана могла бити дерогирана. Управо то законско решење представља и главно место неусклађености ЗР-а са стандардима Међународне организације рада, што се, међутим, у судској пракси Врховног суда превазилази захваљујући ставу да је потребно испуњење оба захтева: постојање захтева својственог послу, без потребе да он буде потврђен у неком посебном закону (како то захтева Законик о раду), и испуњеност захтева који се тиче професионалних својстава.[42]

4. ВРСТЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Дискриминација несумњиво представља једну од најнегативнијих појава у односу између послодавца и запосленог, с тим што су у случају непосредне дискриминације, доказивање и примена заштитних механизама једноставнији у односу на друге облике дискриминације. Непосредна дискриминација

40 Конвенција Међународне организације рада број 111, чл. 1 ст. 2.

41 N. Lyutov, 2016, 21.

42 Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации „О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" от 17 марта 2004 г., *ВВС* 6/2006, нав. према: N. Lyutov, 2016, 21–22.

се наиме успоставља довођењем лица које тражи запослење или запосленог у неповољнији положај у односу на друга лица која се налазе у истој или сличној ситуацији, и то, због неког његовог својства које чини основ дискриминације. У том смислу се, у литератури, идентификују два елемента непосредне дискриминације: а)ављење разлике према ванпрофесионалним основама (објективни елемент); б) намера да се нашкоди једнакости на раду (субјективни елемент).[43] Субјективни елемент притом, представља посебно осетљив аспект дискриминације, нарочито када је реч о поступку доказивања дискриминаторског понашања. Управо то и јесте разлог зашто је Европски суд правде заузео став да намера послодавца да дискриминише одређено лице не представља неопходан услов за постојање тог облика дискриминације.[44] Будући да је на тај начин, у извесној мери, замућена разлика између непосредне и посредне дискриминације, може се констатовати да непосредну дискриминацију суштински не одређује намера да се неко доведе у неповољнији положај, већ узрочна веза између неповољног поступања према одређеном лицу и неког недопуштеног основа разликовања радникâ. Стога би ваљало тражити друге критеријуме за разликовање непосредне и посредне дискриминације. Један од критеријума представља и сличност ситуација у којима се налазе одређена лица, тако да непосредна дискриминација укључује различито поступање према запосленима или кандидатима за запослење у сличним ситуацијама.

Непосредна дискриминација, при томе, може задобити два облика.[45] Први се успоставља дискриминаторским (законским, подзаконским или уговорним) правилом које утврђује својства која чине основ дискриминације, као посебан услов за заснивање радног односа, иако то не оправдавају разлози професионалне нужности. Други облик непосредне дискриминације испољава се, међутим, у односу између правне и чињеничне сфере, а подразумева да се одлуке о правима, обавезама и одговорностима из радног односа доносе на основу забрањених критеријума (нпр. одлука да се у поступку запошљавања не изабере радница која је у другом стању, решење о отказу уговора о раду због коришћења породиљског одсуства) и може бити успостављен и нечињењем (нпр. неспровођење мера заштите безбедности и здравља на раду или неисплаћивање зараде и других примања из радног односа). Могу се, као пример непосредне дискриминације, навести и огласи и конкурси за заснивање радног односа који су у Русији, годинама уназад, објављивани у новинама или на интернет-сајтовима, а у којима су као услов за заснивање радног односа били утврђивани пол, одређени узраст (у смислу максималне старосне границе за заснивање радног односа), националност, чак и одређени изглед. Поменутој пракси је, међутим, формално „дошао крај“ ступањем на снагу измена Федералног закона о за-

43 Б. Лубарда, „Закон о раду и европски радни стандарди“, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије* 3/2006, 170.

44 S. Deakin, G. S Morris, *Labour law*, Hart Publishing, Oxford 2005[4], 585.

45 Упоредити са M.-T. Lanquetin, „La discrimination à raison du sexe en droit international et communautaire“, *Droit social* 12/1988, 812.

нимању у Руској Федерацији.[46] Изменама је наиме забрањено утврђивање дискриминаторних услова за заснивање радног односа који укорењују стереотипе о одређеним категоријама радника, а под претњом казне у износу од 500 до15.000 рубаља (приближно од 970 до 30.000 динара).[47]

Са друге стране, посредна дискриминација постоји у случајевима у којима једнако поступање производи несразмерне неповољне последице по чланове одређене групе лица, као што ће, примера ради, услов за заснивање радног односа који се тиче нарочите физичке снаге много лакше испунити мушкарци него жене и лица са инвалидитетом. Посредну дискриминацију успостављају наиме неутралне одредбе или пракса чија примена доводи једну групу запослених или кандидатâ за запослење у неповољнији положај у односу на друга лица. У том случају, одређене норме се примењују на све запослене, односно на сва лица која траже запослење, али је њихова диспозиција само привидно неутрална. Будући да не упућују на један или више забрањених критеријума разликовања, те норме утврђују услове које лица са одређеним личним својством нису у стању да испуне или им је теже да то учине у поређењу са другим радницима. Посредна дискриминација подразумева дакле да се према лицима која се налазе у различитој ситуацији поступа као да тих разлика нема.

За разлику од већине европских држава (прецизније, држава чланица Европске уније и држава које добровољно приступају хармонизацији радног законодавства са директивама 2000/43/ЕЗ, 2000/78/ЕЗ и 2002/73/ЕЗ), руски законодавац не прави изричиту разлику између непосредне и посредне дискриминације, нити дефинише и забрањује и преостала два „основна" облика дискриминације: дискриминаторско узнемиравање и сексуално узнемиравање. Уместо тога, ЗР-ом се уређује заштита од непосредне дискриминације, док је заштита од посредне дискриминације недовољно

46 Федеральный закон от 2 июля 2013 г., № 162-ФЗ в Закон РФ от 19 апреля 1991 г., № 1032–1 „О занятости населения в Российской Федерации".

47 Забрана оглашавања слободних радних места путем огласа дискриминаторске садржине отвара, међутим, питање заштите „жртве" дискриминације, тј. питање активне легитимације за подношење тужбе за накнаду штете због дискриминације, будући да оглас не представља понуду за закључење уговора о раду, већ позив упућен неодређеном броју лица да учине понуду. У том смислу се као посебно занимљив за анализу појављује став Европског суда правде да послодавац повређује начело забране дискриминације не само онда када одлучи да не запосли одређено лице због неког својства које представља основ дискриминације, већ и онда када се јавно изјашњава да не жели да запошљава кандидате са тим својством (Одлука у предмету бр. C-54/07 /*Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding* v. *Firma Feryn NV*/, од 10. јула 2008. године (*European Court Reports* 2008, I-05187). Према оцени Суда, одсуство одредиве „жртве" дискриминације *не* представља сметњу за постојање непосредне дискриминације, чиме је учињен велики корак напред у борби против дискриминације у запошљавању, тим пре што је у поменутој одлуци потврђено да су за подношење тужбе за накнаду штете због дискриминације легитимисани и јавноправни субјекти који се старају о заштити једнакости, док су социјални партнери, додатно, охрабрени да истражују и пријављују дискриминаторске огласе и конкурсе. В. A. Eriksson, „European Court of Justice broadening the scope of European nondiscrimination law", *International Journal of Constitutional Law* 4/2009, 746–748.

уређена. Између осталог, и стога што су из Законика о раду изостале дефиниције непосредне и посредне дискриминације, као и детаљнија правила од значаја за заштиту од посредне дискриминације. Законик о раду наиме забрањује „непосредна или посредна ограничења или давање непосредних или посредних предности приликом закључивања уговора о раду", а на основу својстава која представљају основе дискриминације. С тим у вези, ваљало би приметити да је у Законику посредна дискриминација изричито забрањена само у погледу поступка запошљавања, али не и у погледу остваривања свих права и преузимања свих обавеза и одговорности из радног односа, као и у погледу престанка радног односа. Правне празнине такве врсте, заједно са неразвијеном судском праксом у области заштите од посредне дискриминације, требало би сматрати недостацима који могу угрозити право запослених на заштиту од дискриминације, чак и лишити смисла забрану дискриминације потврђену Законику о раду.[48] Даље, то значи да ће, попут правног система Републике Србије и многих других европских држава, прихватање и примена концепције посредне дискриминације, која није ендогено развијена, значајно зависити од вичности судија да је протумаче у складу са домаћим приликама, а, претходно, и од одговарајућег образовања судија и других припадника правничке професије у области антидискриминационог права.[49] Поред пуне и једнаке доступности судске заштите, процес уклањања посредне дискриминације на раду подразумева и низ других мера, од којих многе превазилазе област права и нису предмет нашег истраживања.

5. ПОСТУПАК ЗАШТИТЕ ПРАВА РАДНИКÂ

Стабилност радних односа један је од најважнијих услова за развој друштва. Испуњење тог услова претпоставља поштовање и примену важећег законодавства. Држава јемчи заштиту правâ и слобода, што је потврђено и у одредби члана 2 Устава Руске Федерације, по којој су човек и његова права и слободе – врхунске вредности. Признавање, поштовање и заштита правâ и слобода човека и грађанина представљају, отуд, обавезу државе.[50] Судска заштита тих права и слобода представља и једну од делотворних гарантија остваривања радних права. С тим у вези, ваљало би се подсетити да је у Уставу РФ-а, као један од основних принципа радног права, потврђено право на решавање индивидуалних и колективних радних спорова, укључујући и право на штрајк. Потребно је, такође, имати у виду и то да је право на заштиту правâ и слобода, као и легитимних интереса – једно од основних права запосленог, прописано у члану 21. ЗР-а Руске Федерације.

48 Тако и N. Lyutov, 2016, 22.

49 Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 416.

50 А. М. Куренной, С. П. Маврина, В. А. Сафонова, Е. Б. Хохлова, *Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации*, Норма / Инфра-М, Москва 2015, 735.

Сагласно одредби члана 3 ЗР-а, запослени има право да се обрати федералној инспекцији рада и/или судовима пред којима може захтевати васпостављање повређених права, као и накнаду материјалне и нематеријалне штете.[51] Заштита радних права се обезбеђује и посредством других метода за заштиту правâ и интересâ утврђених меродавним правним актима – законима и колективним уговорима и споразумима.[52] Поступак за заштиту права у оквиру индивидуалних и колективних радних спорова уређен је одредбама ЗР-а, док су Резолуцијом пленума Врховног суда Руске Федерације о примени Законика о раду Руске Федерација од стране судова Руске Федерације, од 2004. године, потврђена општа правила за решавање радних спорова.[53]

Руска радноправна пракса, притом, показује да су индивидуални радни спорови бројнији од оних колективних. У складу са одредбама члана 381. ЗР-а, индивидуални радни спор је одређен као скуп нерешених разлика које постоје између послодавца и запосленог, и то о питањима која се тичу примене законâ и других правних прописа који садрже радноправна правила, примене колективних уговора и споразума, као и уговорâ о раду, а, поводом којих је поднета тужба телу пред којим се води поступак за решавање радних спорова. Запослени који сматра да му је повређено неко право из радног односа може поднети тужбу комитету за радне спорове или суду, с тим што ће у одређеним случајевима, у складу са чланом 391. ЗР-а, само суд бити овлашћен да запосленом пружи заштиту (нпр. у случају захтева запосленог за враћањем на рад, независно од основа престанка радног односа, или у случају спора поводом премештаја запосленог на други посао). Успостављање комитета за радне спорове може да иницира писаним путем организација или запослени, а у састав комитета улази једнак број представника послодавца и запосленог, који, током референтног периода, остварују накнаду у износу просечних зарада (чл. 171. Законика о раду). Комитет за радне спорове може донети одлуку о спору, с тим што за примену те одлуке није потребна потврда суда, нити је суд овлашћен да контролише активност комитета.

Запослени који сматрају да су дискриминисани немају право на интерну заштиту, као ни на обраћање инспекцији рада, већ заштиту могу остварити само пред судом.[54] Таква ситуација се објашњава деликатношћу спорова поводом дискриминације, коју на одговарајући начин може уважити само суд, иако је за запослене неповољно то што се, за разлику од случајева повреде осталих радних права, у случају да сматрају да су дискриминисани не могу обратити инспекцији рада.[55] Правило је уведено тим пре што је до

51 *Трудовой кодекс РФ, кадровые документы, рекомендации*, Номатика, Новосибирск 2016, 23.

52 А. И. Ставцева, *Рассмотрение индивидуальных трудовых споров,* Проспект, Москва 2002, 788.

53 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17. марта 2004 г., № 2 (ред. от 24. ноября 2015) „О применении судами Российской Федерации".

54 N. Lyutov, 2016, 17.

55 *Ibid.*

усвајања новеле ЗР-а од 2006. године, запосленима припадало право да се обрате инспекцији рада и поводом заштите од дискриминације.[56] Притом се мора имати у виду да је сложеност откривања и доказивања случајева дискриминације једно од основних обележја спорова поводом захтева запослених за заштиту од дискриминације. Положај запосленог, као тужиоца у тим споровима, није, међутим, олакшан ублажавањем терета доказивања (нпр. допуштањем коришћења ширег спектра доказних средстава које прихватају судови), нити пребацивањем тог терета на послодавца.[57] Даље, то значи да би, сагласно правилима грађанског процесног права, свака страна у спору за заштиту од дискриминације требало да докаже околности на које се позива – запослени да је дискриминисан, а послодавац да је обезбедио једнаке могућности и једнако поступање у одређеној радној средини, с тим што може да се ослободи одговорности за неједнако поступање, ако је различито поступање било потврђено меродавним правним прописима. С обзиром на то да је запосленом изузетно тешко да докаже да је био жртва дискриминације, приказана правила о терету доказивања се сматрају и једним од битних разлога за то што, за разлику од спорова за заштиту других права запослених, исход спорова за заштиту од дискриминације, у немалом броју случајева, није био успешан (за запослене).[58]

У радноправној пракси, надлежна тела се наиме неретко одлучују да пруже задовољење страни која сматра да су јој послодавчевим радњама или актима повређена радна права.[59] О томе, примера ради, сведочи случај и повреде правâ грађанке Руске Федерације Светлане Медведеве, који је 2016. године разматрао Комитет за елиминацију дискриминације жена, а, поводом којег је захтевано од Русије да преиспита своје радно законодавство и да се посвети питању родне једнакости у запошљавању.[60] Госпођа Медведева је 2005. године дипломирала и стекла специјализацију за вожњу брода. Седам година касније, једно приватно предузеће јој је понудило да управља воланом речног брода, али јој је, убрзо потом, радни однос престао, и то са образложењем да је био заснован противно одредбама члана 253 Законика о раду и Декрета о утврђивању листе тешких мануелних операција и послова са штетним и опасним условима рада на којима је забрањен рад жена, од 2000. године.[61] Поменуто надзорно тело Организације уједињених нација разматрало је руске правне прописе, закључивши

56 *Ibid*., 27.

57 *Ibid*., 24–25.

58 *Ibid*., 24.

59 Упоредити са V. Lebedev, „Russian employment legislation in the post-Soviet period", у: V. Lebedev, E. Radevich (eds), *Labour law in Russia: Recent developments and new challenges*, Chambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne 2014, 3–4.

60 *Светлана Медведева* против *Российской Федерации*, Сообщение № 60/2013. Мнение принято Комитетом 25 февраля 2016 г. „Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2016)" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 6. 7. 2016).

61 Постановление Правительства Российской Федерации от 25 февраля 2000 г., № 162 „Об утверждении перечня тяжелых работ и работ с вредными или опасными условиями труда, при выполнении которых запрещается применения труда женщин".

да је у Руској Федерацији, рад жена забрањен у 456 занимања и у 38 области професионалног живота. Са друге стране, Руска Федерација је објаснила да су ограничења приступу одређеним занимањима уведена како би се уважиле физичке особености жена, а, пре свега, њихова способност за рађање деце. Описано ограничење рада жена није, међутим, безусловно, већ је послодавац могао да запосли жену и на пословима на којима је ограничено запошљавање радница, уколико би био у могућности да јој обезбеди безбедне услове рада, а, што је морало бити потврђено у резултатима испитивања радних места од стране надлежног контролног органа субјекта Руске Федерације.[62] Описани аргументи нису били довољно убедљиви за Уједињене нације, које су оцениле да увођење таквих правних норми одражава стереотипе који се тичу улоге и обавеза жена и мушкараца у породици и друштву, што доприноси очувању традиционалног концепта по којем је жена, пре свега, супруга и мајка, то јест дискредитује њен социјални положај и изгледе за њен образовни и професионални напредак.[63]

Комитет за елиминацију дискриминације жена донео је мишљење, по којем би Русија, као уговорна страна Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена (1979), требало да обезбеди безбедне услове рада у свим областима индустрије, а не да спречава запошљавање жена у одређеним областима, уз ослањање на послодавце у погледу стварања безбедних услова рада. Русија би, штавише требало да обезбеди заштиту репродуктивног здравља жена и мушкараца, без дискриминације на основу пола. У том смислу је Комитет за елиминацију дискриминације жена закључио да би госпођи Медведев требало обезбедити правичну накнаду штете, уз обавезу државе да поједностави приступ послу за који је стекла потребне способности. Осим тога, Комитет је захтевао од Русије преиспитивање и измену одредбе члана 253. Законика о раду којом је ограничен рад жена у штетним и опасним условима рада, као и њихов рад испод површине земље. С тим у вези, ваљало би имати у виду да се у пракси, примена тих одредаба обезбеђује посредством једног од два метода: утврђивањем листе послова на којима је рад жена ограничен и листе послова на којима је рад жена забрањен. На осталим пословима, на којима је допуштено запошљавање жена, потребно је испунити посебне захтеве, који су садржани у санитарним нормама и правилима заједничким за све организације.[64]

Може се закључити да важеће законодавство Руске Федерације пружа могућности за остваривање уставних гарантија правâ и слобода у области рада, уз могућност сваког запосленог да захтева њихову заштиту. Уколико послодавац ограничава права запосленог који је подређен његовој управљачкој, нормативној и дисциплинској власти, запослени има право да се обрати надлежном државном телу, ради васпостављања повређеног права и накнаде штете (за разлику од других радних права, поводом чије повре-

62 С. П. Маврина, Е. Б. Хохлова, *Трудовое право России*, Норма / Инфра–М, Москва 2013[3], 529.

63 Наведено према подацима доступним у: *Отдел новостей и СМИ. Радио ООН*, *http://www.unmultimedia.org/radio/russian/archives/213461/#.WFkWiWSLRuU*, 30. децембра 2016.

64 СанПиН 2.2.0.555–96 „Гигиенические требования к условиям труда женщин".

де постоји могућност обраћања запосленог инспекцији рада и суду, у случају повреде права на заштиту од дискриминације, судска заштита је једини доступни метод за решавање спорова). Као што показује и приказани случај, ако су исцрпљена сва домаћа правна средства, запослени може да се обрати и надлежним међународним телима за заштиту људских права (тј. уговорним телима надлежним за надзор над применом ратификованих међународних конвенција). О томе сведочи и правна пракса, то јест велики број поднесака руских држављана међународним организацијама за заштиту права. Неретко, њихови захтеви бивају прихваћени, уз препоруке за измену меродавног националног законодавства.

*

Д-р Любинка Ковачевич
професор, Юридический факультет Белградского университета

Валентина Геннадьевна Микрина
аспирант, Московского государственный институт международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО)

ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ В ОБЛАСТИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАКТИКЕ: ПРАВО НА РАВЕНСТВО ИЛИ СВОБОДА ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Краткое содержание

Гарантии запрещения дискриминации в сфере труда и занятости содержатся в Конституции Российской Федерации как основном законе по защите трудовых прав в данном государстве, а также в Трудовом Кодексе Российской Федерации, являющимся важным источником трудового права. Однако общих положений о запрещении дискриминации недостаточно, чтобы предоставить эффективную защиту соискателям и работникам. Данный вопрос является очень интересным для исследования, особенно если принимать во внимание, что в российском законодательстве некоторые способы защиты от дискриминации не урегулированы в полной мере (например, вопросы защиты от косвенной дискриминации или улучшение положения работника, связанного с бременем доказывания факта дискриминации). Также стоит учитывать тот риск, что некоторые нормы, касающиеся специальной защиты уязвимых категорий работников (в большинстве случаев женщин), могут искажаться в силу своей противоречивой правовой природы, так как существование основательных законодательных решений является недостаточным для того, чтобы предоставить

фактическую защиту от дискриминации. В некотором смысле нам необходимо обратить особое внимание на изменения, происходящие в обществе, экономике, соответственно и в сфере труда, в силу того, что данные обстоятельства влияют на увеличение несоответствия между заявленными принципами равенства и реальными возможностями, но, несмотря на это, данный принцип должен применяться на практике. В заключение стоит отметить, что, как и во многих правовых системах, в Российской Федерации эффективность защиты от дискриминации во многом зависит не только от способностей судей толковать соответствующие международные стандарты в соответствии с внутригосударственными обстоятельствами, но прежде всего и от квалифицированного образования судей и других специалистов в области права. Конечно, равный доступ к всесторонней судебной защите должен осуществляться и другими способами, которые в основном не имеют юридической природы.

Ключевые слова: трудоустройство, понятие дискриминации, допустимая дифференциация среди работников, Российская Федерация, принципы трудового права, стандарты Международной организации труда.

Ljubinka Kovačević, Ph.D.
Associate professor, University of Belgrade Faculty of Law

Valentina Gennadievna Mikrina
Ph.D. student of Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION IN EMPLOYMENT IN RUSSIAN LEGISLATION AND PRACTICE: RIGHT TO EQUALITY OR FREEDOM FROM DISCRIMINATION

Summary

Guarantees of ban on discrimination in employment are contained in the Constitution of the Russian Federation, as a basic source of labour law of this state, and in the Labour Code of the Russian Federation, as it is the most important source of labour law. However, general provisions of ban on discrimination are not sufficent to provide effective protection of job-seekers and employees. This issue is interesting for research, specially having in mind that in Russian legislation, some aspects of protection against discrimination are not completely regulated (e.g. protection against indirect discrimination, and improvement of employee's status by way of alleviation of burden of proof). Also, we have to take into account the risk that some rules concerning special protection of vulnerable categories of workers (mostly women) can be distorted to its own antithesis, while the existence of solid legislative solutions is not sufficient for providing factual equality. In that sense, we have to take special attention to changes that happen

in society, economics and, consequently, in the world of work, because they influence the growing gap between declared equality in employment and real opportunities, but nonetheless this principle must be applied in practice. It is concluded that, like many other legal systems, the effectivness of protection against discrimination in the Russian Federation depends significantely on judges' skills to interpert relevant international standards in accordance with national circumstances, and, first and foremost, on adequate education of judges and other legal experts in this field. Of course, complete and equal availability of judicial protection has to be complemented with many other measures that predominantly do not have legal nature.

Keywords: employment, notion of discrimination, permissible differentiation among workers, Russian Federation, labour law principles, International Labour Organization standards.

ФИНАНСИЈСКО ПРАВО

*Др Снежана Стојановић**

ПОРЕСКИ СИСТЕМ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Апстракт

У раду се анализира порески систем Русије са аспекта унутрашњег пореског права и међународних уговора, чиме се указује на његове предности и конкурентност на глобалном тржишту. Приказује се регулатива према Пореском законику и, посебно, карактеристике најважнијих пореских облика (пореза на доходак физичких лица, пореза на профит организација и пореза на додату вредност), као и судска пракса, а затим одвојено мрежа уговора о избегавању двоструког опорезивања и други уговори са пореским ефектима. Посебан део рада посвећен је анализи уговора о избегавању двоструког опорезивања закљученог између Русије и Србије.

Кључне речи: Русија, порески систем, Порески законик, уговори о избегавању двоструког опорезивања, размена информација.

1. УВОД

У Русији порески суверенитет припада федералној власти: она једина има надлежност да уводи федералне, регионалне и локалне порезе и накнаде и да доноси пореске законе и утврђује правила која имају порески ефекат на све пореске обвезнике на територији Русије. Осим унутрашњих норми, федерална власт има надлежност да закључује и пореске и друге билатералне и мултилатералне међународне уговоре који производе дејство и ван територије руске државе. С обзиром на наведено, разликују се унутрашње и међународно пореско право Руске Федерације.

2. УНУТРАШЊЕ ПОРЕСКО ПРАВО

Порески законик[1] (даље ПЗ) јесте општи правни акт којим се уређују пореска питања у Русији. Током деведесетих година XX века порески органи имали су велику дискрецију у тумачењу и примени законских норми. Таква пракса промењена је 1998. године усвајањем Пореског законика, чиме

* Ванредни професор, Пословни и правни факултет, Универзитет Унион – „Никола Тесла“, Београд.

1 Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1 и 2), у редакцији која је у примени од 1. јануара 2007. године, на основу Федералног закона од 27. јула 2006. бр. 137-ФЗ. доступно на: *http://www.kodeks.ru/zakonodatelstvo_o_nalogah.html,* 15. јануара 2016.

је значајно реформисан руски порески систем, иако су делови тог правног акта ступали на снагу у различитим временским периодима.[2] У складу са тим, у Пореском законику су уведени следећи порески принципи:

- Порески законик мора бити прегледан и свеобухватан – када се уводи порез, сви елементи пореске обавезе морају бити одређени (чл. 3. т. 6),
- Порески законик је главни порески акт, тако да права и обавезе пореских обвезника и пореских органа могу бити уведени искључиво Пореским закоником и нижим пореским законима усвојеним у складу са њим (чл. 1. т. 1),
- допуштено је увођење само оних пореза који су експлицитно наведени у Законику (чл. 3. т. 5);
- централизовани порески систем мора да омогући несметано привредно пословање и забрану дискриминације (чл. 3. т. 2–4),
- универзалност и једнакост у опорезивању (порески обвезници су дужни да плаћају законом уведене порезе и накнаде, с обзиром на своју стварну способност плаћања),
- заштита права пореских обвезника, што значи да ће, у случају било каквих недоумица у вези са опорезивањем, закон бити тумачен у корист пореског обвезника (чл. 3. т. 7).

Пореским закоником уведени су порези за сва три нивоа власти Руске Федерације. Тако су као федерални порези и накнаде уведени: порез на додату вредност, акцизе, порез на доходак физичких лица, порез на профит организација, порез на експлоатацију минералних извора, порез за коришћење воде, накнада за коришћење биљних и водених биолошких извора, државна такса. Регионални порези јесу: порез на имовину организација, порез на превоз и порез на приређивање игара на срећу, док су локални (општински) порези порез на земљиште и порез на имовину физичких лица. С обзиром на то да Устав РФ-а не захтева прогресивно опорезивање, углавном су пореске стопе пропорционалне, уз изузетак пореза на транспорт. На пример, за порез на доходак физичких лица предвиђена је општа стопа од 13 процената која се обрачунава на самом извору, што значи да је реч о порезу по одбитку. У одређеним случајевима, међутим, Пореским закоником предвиђене су и другачије стопе: стопа од девет процената на дивиденде примљене од руских резидената; 15 процената на дивиденде и 30 процената на све друге приходе примљене од нерезидената; 30 процената на приходе трећих лица чији идентитет није откривен; 35 процената на камате од банкарских депозита у руским рубљама, на камате од банкарских депозита у страним валутама, на добит остварену путем зајмова са ниском или никаквом каматом и на добитке свих врста и награде остварене у оквиру одређених такмичења. Високе законске стопе у пракси, уз примену различитих законских одбитака и изузимања, међутим, понекад дају знат-

2 I део (1–20 глава) ступио је на снагу 1999, II део (21–24 глава) ступио је на снагу 2001, док су главе 25, 25.1 до 25.3, 26, 26.1 до 26.4. и 28–31. ступиле на снагу каснијих година.

но ниже ефективне стопе. Стопа се примењује на читаву суму прихода који чине доходак, што значи да у питању јесте синтетички порез на доходак.

Профит који правна лица остварују на територији Русије опорезује се порезом на профит организација. Примењује се принцип светског опорезивања, што значи да су компаније инкорпорисане у Русији (руски порески резиденти) у обавези да плате руски порез на профит остварен у било ком делу света и из било ког извора (чл. 274. ст. 1. Пореског законика). Порез се плаћа на суму прихода од пословања, прихода од отуђења имовине и ванредних прихода умањену за пословне и ванредне трошкове. При томе Пореским законом је тачно одређена листа неопорезивих прихода.[3] Општа стопа пореза на доходак организација износи 20 процената, од чега је два процента (2) федерални и 18 процената регионални порез, при чему је допуштено да региони умање своју стопу највише до 13 процената.[4] И за организације, као и код опорезивања физичких лица, предвиђене су посебне федералне стопе. На пример, предвиђена је стопа од: 20 процената за профите које стране организације остварују из извора на руској територији; 10 процената за профите од употребе, одржавања или изнајмљивања бродова, авиона или других транспортних средстава у међународном саобраћају; девет (9) процената за приходе које руске организације остварују путем дивиденди дистрибуираних од руских или од страних организација; 15 процената за приходе страних организација од дивиденди дистрибуираних од руских организација и нула (0) процената за приходе руских организација од дивиденди уз услов да прималац дивиденди поседује 50 процената акција организације која је извршила дистрибуцију, и то у периоду од најмање 365 дана (чл. 284. Пореског законика). Потребно је поменути, код опорезивања правних лица, и режим пореске консолидације који се примењује од 2012. године.[5] Консолидовање, односно повезивање компанија из пореских разлога, допуштено је када једна компанија у групи има директну или индиректну контролу над најмање 90 процената акција других компанија. Након добијања дозволе од пореских органа и регистровања споразума о консолидацији, потребно је да се такав порески режим примењује најмање две године. Специфично јесте то што се дозвољава да у консолидованој групи буду и зависне компаније изван Русије, као и то да трансакције између чланова групе не подлежу контроли са аспекта трансферних цена.

Говори ли се о опорезивању промета, примењује се некумулативно вишефазно опорезивање, односно порез на додату вредност (ПДВ). У питању је искључиво федерални порез са општом стопом од 18 процената и посебном стопом од 10 процената. Углавном, нижа стопа се примењује на опо-

---

3 Члан 251, као неопорезиви приход, између осталог, предвиђен је бестеретни пренос имовине од матичне компаније филијали у случају када матична компанија поседује више од 50 процената капитала филијале.

4 У одређеним случајевима, допушта се да регионална стопа буде нула процената (чл. 284. ст. 1. Пореског законика).

5 Пореска консолидација уведена је Федералним законом бр. 321-ФЗ од 16. новембра 2011. године.

резивање промета: основних животних намирница; одређених производа намењених деци; појединих часописа и књига и појединих медицинских производа. Осим поменутог, код извоза добара, пружања одређених услуга и обављања радова у вези са извозом, као и у још неким случајевима, примењује се, сходно чл. 164. ПЗ-а, стопа од нула (0) процената.

Поред законских норми, важан извор националног пореског права представљају и тумачења и правила која издају судови. У том смислу, посебно је значајно Правило број 53 од 12. октобра 2006. године које је установио Врховни арбитражни (трговачки) суд. Реч је о општем правном правилу против злоупотреба (енг. *General anti-avoidance rule, GAAR*)[6]. Поменутим правилом предвиђени су случајеви када је дозвољено извршити другачију квалификацију радњи пореског обвезника у односу на квалификацију наведену у пореској пријави, уколико постоји сумња да порески обвезник није поступао *bona fide*. Судска пракса у решавању пореских спорова јесте полажење од претпоставке да су радње пореског обвезника које су довеле до давања пореске повластице[7] (умањења пореске обавезе) економски оправдане и да су подаци приказани у пореској пријави и рачуноводственим извештајима тачни. Датим правилом наведени су случајеви када се сматра да добијање пореске повластице није оправдано, што доводи до одбијања захтева пореског обвезника у вези са додељеним повлашћеним режимом.

3. МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ О ИЗБЕГАВАЊУ ДВОСТРУКОГ ОПОРЕЗИВАЊА ДОХОТКА И ИМОВИНЕ

За разлику од ПЗ-а, федералних пореских закона и судске праксе, који се примењују искључиво на територији Русије, уговори о избегавању двоструког опорезивања (порески уговори) које је Руска Федерација закључила са другим државама имају ефекат по руске пореске резиденте у иностранству (у државама-уговорницама) и на пореске резиденте тих држава у Русији. Карактеристично је да се њима може увести и повољнији порески режим у односу на онај који је предвиђен унутрашњим пореским законодавством, али није допуштено да порески уговори буду у супротности са Уставом Руске Федерације. У том смислу, порески уговори могу ограничити пореску надлежност једне државе, али не могу представљати основу за предузимање додатних рестриктивних мера против пореских обвезника.

6 Постановление Пленума ВАС РФ от 12 октября 2006 г., № 53 „Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды“ в соотношении с судебными доктринами разграничения оптимизации налогообложения и уклонения от уплаты налогов, *http://base.garant.ru/5435384/#ixzz4p457G3bi,* 2. новембра 2016.

7 Правило бр. 53 веома широко дефинише појам пореске повластице, као умањење дугованог пореза на неки од следећих начина: сужавање пореске основице; одбијање од пореза или одобравање пореске концесије; примена ниже пореске стопе и одобравање права на рефундирање пореза из буџета. Видети: D. V. Vinnitskiy, V. Konstantinov, „Russia“ in M. Lang, T. Ecker, I. Lejeune (eds) *The Future of Indirect Taxation: Recent Trends in VAT and GST Systems Around the World,* Wolters Kluwer International (USA), 2010, 425.

Данас Русија има закључене пореске уговоре са преко 80 држава, али неки од њих иако су потписани нису ратификовани, због чега се још увек не примењују. С обзиром на то да, након ратификације у парламенту, међународни уговори добијају снагу закона, то их порески органи директно примењују.

У погледу модела по коме се уговори закључују, требало би истаћи да Русија, иако није чланица Организације за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD), углавном следи Модел конвенција те међународне организације, мада има уговора у којима је примењен модел Уједињених нација.[8] Сматра се да ће планирано приступање Русије ОЕЦД-у служити као додатни подстицај за правно регулисање прекограничног опорезивања.[9] Осим тога, Русија има и сопствени модел уговора о избегавању двоструког опорезивања. Први руски модел из 1992. године, највећим делом, сачињен је по угледу на верзију ОЕЦД-овог модела из 1963. и 1977. године. Последњи (други) руски модел усвојен 2010.[10] у складу је са верзијама ОЕЦД-овог модела из 2005. и 2008. године. Усвајање новог модела објашњено је потребом стварања основе за преговоре приликом закључивања нових уговора или потписивања протокола уз постојеће пореске уговоре.[11] Ослањање, углавном, на ОЕЦД-ов модел, значи да се у пореским уговорима Русије опорезују оне врсте прихода и имовине који су предвиђени моделом те међународне организације: приходи остварени употребом непокретности; приходи од пословања; приходи остварени обављањем бродског и унутрашњег воденог саобраћаја и авио-превозом; дивиденде; камате; ауторске накнаде; капитални добици; приходи из радног односа; накнаде директора; приходи уметника и спортиста; пензије; приходи остварени пружањем услуга у оквиру државне службе; приходи студената и други приходи.[12] У уговорима, међутим, које је Русија закључила са неким државама, поред наведених, помињу се и посебни порези на приходе од природних богатстава. Карактеристично је да се у уговоре не укључује порез на приходе од експлоатације природних богатстава на територији Русије (иначе регулисан поглављем 26 ПЗ-а), који се искључиво плаћа руском буџету, тако да постоји могућност појаве двоструког опорезивања.[13]

8 Реч је о Модел конвенцији о избегавању двоструког опорезивања између развијених и неразвијених држава. Модел ставља акценат на опорезивање у држави извора, што је подстицај економском развоју и зато се углавном и примењује код закључивања уговора са неразвијеним државама и државама у развоју. Русија је тај модел користила у уговорима са Вијетнамом, Либаном и Азербејџаном.

9 План за приступање Русије ОЕЦД-у утврђен је 2007. године, међутим, до данас Русија није примљена у чланство те међународне организације.

10 Видети: Постановление Правительства РФ от 24. февраля 2010 г., № 84 (ред. от 26. апреля 2014) „О заключении межгосударственных соглашений об избежании двойного налогообложения и о предотвращении уклонения от уплаты налогов на доходы и имущество".

11 Највећи број протокола уз постојеће уговоре потписан је током 2013. године.

12 У питању је резидуална категорија под коју се подводе сви други приходи који се примењују на територији једне или обе државе-уговорнице, а нису изричито поменути и не могу се сврстати ни у једну од категорија прихода поменутих у претходним члановима.

13 На пример, страна компанија која остварује приходе од експлоатације природног извора на територији Русије, у обавези је да плати порез руској држави, а затим када ост-

У пореским уговорима чији је Русија један од потписника, најчешће се примењују пореске стопе за порез по одбитку које је утврдио ОЕЦД, односно: највише пет (5) процената од бруто износа дивиденди уколико корисник јесте компанија која има директну контролу над најмање 25 процената капитала компаније-исплатиоца дивиденди и 15 процената од бруто износа дивиденди у осталим случајевима; док се на бруто износ камата и ауторских накнада, најчешће, примењује стопа од највише 10 процената. Потребно је овде истаћи да се у уговорима закљученим са великим бројем држава Европске уније (ЕУ) примењује стопа од нула (0) процената пореза по одбитку за опорезивање камата и ауторских накнада, за разлику од уговора закључених са источноевропским државама у којима је стопа пореза по одбитку на камате и ауторске накнаде ограничена на 10 процената.[14] У погледу опорезивања дивиденди, такође, зависно од државе – друге уговорне стране, примењује се стопа од пет (5), 10 или 15 процената.[15]

Посматра ли се међународна пореска политика Русије у односу на регионе у свету, увиђа се постојање веома разгранате мреже уговора са европским државама и државама из састава некадашњег Совјетског Савеза. Поред тога, закључени су порески уговори са бројним другим азијским државама и државама из географског подручја Северне Америке и пацифичког океана, али је сразмерно мало уговора са афричким државама. На пример, потписани су и ратификовани уговори са Алжиром, Египтом, Мароком, Малијем, Намибијом, Републиком Јужном Африком и Ботсваном, док су уговори са Етиопијом и Маурицијусом потписани, али нису и ратификовани. И у односу на државе Латинске Америке, почиње да се шири мрежа пореских уговора, тако да су потписани и ратификовани уговори са: Бразилом, Мексиком, Кубом, Чилеом и Венецуелом, док је са Аргентином уговор потписан, али још није ратификован. Поред уговора које је закључила Русија, на снази су и неки од уговора које је закључио бивши Совјетски Савез, на пример, са Јапаном и Малезијом. С обзиром на то да је Русија преузела све уговоре некадашње велике државе, то уговори СССР-а и даље производе дејства у односу на руске резиденте.

Према ОЕЦД-овом моделу, резидентство правних лица одређује се на бази места инкорпорисања или ефективног управљања и контроле. Русија у својим пореским уговорима користи концепт ефективног управљања, док се у унутрашњем праву ослања на концепт инкорпорације. У вези са тим, требало би истаћи и примену различитих пореских стопа на дивиден-

варени и опорезовани приход трансферише у своју матичну државу, биће у обавези да и тамо плати порез, осим ако матична држава не примени неки од метода за избегавање двоструког опорезивања или ако у тој држави не постоји порез сличан руском.

14 У питању су следеће државе Европске уније: Немачка, Аустрија, Велика Британија, Холандија, Данска, Француска, Финска, Шведска, Ирска, Исланд, Луксембург, Кипар и Мађарска а у поменуте источноевропске државе спадају: Албанија, Белорусија, Македонија, Пољска, Словенија, Украјина, Хрватска, Црна Гора и Србија. Видети: D. V.Vinnitskiy, „Russian Double Taxation Conventions: Investment Opportunities and Anti-avoidance Provisions", *Intertax*, Vol. 36, Issue 10, 2008, 450.

15 Видети: *Russia: Double Tax Treaties, http://www.lowtax.net/information/russia/russia-table-of-treaty-rates.html*, 20. јула 2015.

де у унутрашњем пореском праву, зависно од тога да ли се врши дистрибуција резидентима или нерезидентима. На дистрибуцију нерезидентима, на пример, примењује стопа од 15 процената, док се у односу на резиденте примењује стопа од девет (9) процената. У случају изразито централизоване групе компанија са високим нивоом капитализације стопа износи (0) процената, сходно члану 284. Пореског законика. Поменуто је већ да се на дистрибуцију дивиденди према пореским уговорима примењују стопе од пет или 15 процената.

Говори ли се о опорезивању камата, потребно је рећи да док се према унутрашњем праву примењује стопа пореза по одбитку од 20 процената, дотле је пореским уговорима предвиђена ефективна стопа од 10, пет (5) или нула (0) процената. Слично је и са опорезивањем ауторских накнада – углавном је стопа од нула (0) или 10 процената, мада је неким уговорима предвиђена ефективна стопа од пет (5) процената[16] (са Грчком седам) или 15 процената[17], док је уговором са Монголијом предвиђена пуна зонска стопа од 20 процената.[18]

У погледу метода за спречавање двоструког опорезивања, у примени је најчешће метода пуног кредита, што значи да порез који су руски резиденти платили у иностранству у потпуности признају руски порески органи, уз подношење потврде о плаћеном порезу.[19]Премда не представља метод за спречавање двоструког опорезивања, неким уговорима предвиђен је и кредит за уштеђени порез (енг. *tax sparing credit*), који подразумева да се кредит одобрава и за порез који се неће платити у Русији због одобравања пореске повластице.[20]

Једно од значајних питања које се уређује пореским уговорима, и то у сврху спречавања злоупотреба, представља регулисање односа између повезаних предузећа (енг. *associated enterprises*), које се према ОЕЦД-овом моделу уређује у члану 9. Док су, међутим, у односима са другим државама, од самог почетка, прихваћени стандарди ОЕЦД-а, дотле су у унутрашњем пореском законодавству ОЕЦД-ове смернице за трансферне цене прихваћене тек 2012. године.[21] Свакако да то јесте значајан корак ка смањењу пореских злоупотреба на унутрашњем плану, али је важно и за пружање сигурности самим пореским обвезницима, као и страним инвеститорима.

Карактеристично је да руски порески уговори углавном не садрже клаузулу о решавању конфликата (тзв. арбитражну клаузулу), која је ОЕЦД-овим моделом предвиђена чланом 25 (енг. *mutual agreement procedure*). Највероватније, то и јесте разлог зашто је размена информација

16 У питању су државе као што су: Туркменистан, Шпанија, Оман, Намибија, Либан, Јужна Кореја, Иран, и друге.

17 Уговори са: Вијетнамом, Филипинима, Малезијом и Бугарском.

18 *Russia: Double Tax Treatie, http://www.lowtax.net/information/russia/russia-table-of-treaty-rates.html*, 20. јула 2015.

19 D. V. Vinnitskiy, V. Konstantinov, 2010, 561.

20 Уговором између Русије и Кипра у чл. 23. ст. 3. предвиђен је кредит за уштеђени порез.

21 Упоредити презентација коју је проф. Данил Виницкиј, представио у оквиру предавања одржаног на Бечком универзитету за економију и бизнис, 24–25. јануара 2014.

(енг. *exchange of information*) у руским уговорима, по правилу, предвиђена чланом 25, уместо чланом 26. што је случај са ОЕЦД-овим моделом. Поред тога, у највећем броју уговора изостављен је члан о пружању помоћи у прикупљању пореза (енг. *assistance in the collection of taxes*), а нема ни клаузуле о ограничавању бенефиција из уговора (енг. *limitation of benefits clause, LOB*), осим у случајевима када друга држава-уговорница захтева да се та клаузула унесе у уговор.[22]

У вези са избегавањем двоструког опорезивања и спречавања злоупотреба, требало би поменути да у Русији није законски регулисано питање контролисаних страних корпорација. Нема, такође, забележених судских случајева у којима је решавано о питањима злоупотреба у вези са пореским уговорима (енг. *treaty shopping*).[23]

4. УГОВОР ИЗМЕЂУ РУСИЈЕ И СРБИЈЕ О ИЗБЕГАВАЊУ ДВОСТРУКОГ ОПОРЕЗИВАЊА

Уговор који се примењује на пореске односе између Русије и Србије закључен је 1995. године између влада тадашње Савезне Републике Југославије (СРЈ) и Руске Федерације. Уговор је ратификован 1998. године и од тада је на снази. С обзиром на то да су у моменту потписивања (и ратификације) уговора у саставу СРЈ биле две републике (Србија и Црна Гора), након распада те државе уговор је наставио да се одвојено примењује у односима Русије са сваком од тих држава.[24]

Уговор о избегавању двоструког опорезивања између Русије и Србије (даље Уговор) сачињен је по угледу на ОЕЦД-ов модел. Према члану 2. ст. 3. Уговора, порези на које се примењује јесу: на страни Србије – порез на добит корпорација (сада порез на добит правних лица); порез на доходак грађана, порез на имовину, порез на приход од међународне превозничке делатности, а на страни Русије – порез на добит предузећа и организација (сада порез на профит организација); порез на доходак физичких лица; порез на имовину предузећа (организација); порез на имовину физичких лица. У складу са ОЕЦД-овим моделом, резидентство правних лица утврђује се на основу критеријума стварног управљања, док се резидентство физичких лица утврђује алтернативним коришћењем критеријума: пребивалишта, средишта животних интереса, уобичајеног места становања, а ако се применом ниједног од поменутих критеријума не може утврдити којој држави конкретно физичко лице дугује порез, резидентство се утврђује међудржавним споразумом (чл. 4. Уговора).

---

22 То је случај са уговорима закљученим са Уједињеним Краљевством и Сједињеним Америчким Државама, али и са Србијом.

23 D. V. Vinnitskiy, 2008, 454.

24 С обзиром на то да је 2003. године СРЈ постала Уставна заједница Србије и Црне Горе, која је престала да постоји 2005. године, ова година узима се као датум одвојеног почетка примене Уговора о избегавању двоструког опорезивања између Русије и Србије.

У складу са порезима на које се уговор примењује, регулише се опорезивање: сталне пословне јединице, повезаних предузећа, добити остварене у међународном бродском и ваздухопловном саобраћају, добити од пословања, дивиденди, камата и ауторских накнада, добити од отуђења покретне и непокретне имовине на територији друге државе-уговорнице, прихода од самосталних личних делатности, прихода из радног односа, накнада директора, уметника и спортиста, пензија, пружање услуга за потребе владе, прихода студената и лица која су на стручној обуци у другој држави-уговорници, прихода професора, наставника и истраживача док бораве у другој држави, осталих непоменутих прихода и имовине.

У погледу пореза који се плаћају по одбитку, требало би рећи да се на бруто износ дивиденди примењује стопа од пет, односно 15 процената, док се на бруто износ камата и ауторских накнада порез плаћа по стопи од 10 процената.

У Уговору са Србијом, као и у осталим руским уговорима, према члану 24. опорезивање се отклања применом методе обичног кредита, а предвиђена је и примена кредита за уштеђени порез.

Поред поменутог, уговором се регулишу: забрана дискриминације, отклањање неспоразума у погледу одређених питања кроз поступак заједничког договарања (арбитражна клаузула), размена информација, као и питање одобравања, односно ограничавања повластица предвиђених уговором. Карактеристично јесте то да код размене информација уопште није предвиђена форма, али имајући у виду да се у складу са унутрашњим правом Русије размена одвија на захтев, тако би и требало тумачити члан 27. Уговора са Србијом.

Имајући у виду наведено, може се закључити да у односима према Србији, са аспекта отклањања двоструког опорезивања Русија поступа на начин како то чини према већини својих уговорних партнера.

5. ДРУГИ МЕЂУНАРОДНИ УГОВОРИ СА ПОРЕСКИМ ЕФЕКТИМА

Поред уговора о избегавању двоструког опорезивања са бившим совјетским републикама Русија има закључене и уговоре који се тичу индиректних пореза и наплате пореза на додату вредност и акциза према принципу дестинације. Са тим државама, такође су закључени и посебни уговори о размени информација и пружању помоћи у прикупљању пореза[25], док је у односу на друге државе политика углавном таква да је у самим уговорима о избегавању двоструког опорезивања садржан члан о размени информација у пореске сврхе. Уобичајено, тим чланом је предвиђена размена информација само у вези са порезима „покривеним“ уговором, а не и размена информација у вези са свим порезима. Поред тога, не предвиђа се аутоматска, нити спонтана размена информација (изузетак су уговори закључени са Индијом и Мексиком којима је уведено спонтано размењивање пореских података).

25 D. V. Vinnitskiy, 2008, 451.

Карактеристично је да националним законодавством није установљена посебна процедура за размену информација, него је чланом 102 Пореског законика само предвиђено да безбедносни разлози не представљају сметњу да информације до којих су дошли порески органи буду размењене у складу са пореским уговорима.[26]

У групи споразума који утичу на опорезивање у државама-уговорницама важни су и мултилатерални споразуми у вези са разменом информација у оквиру царинске уније Руске Федерације, Белорусије и Казахстана. Поред тога, Русија је 1998. године закључила и мултилатералне споразуме са пореским службама поменуте две државе и Киргизистана, односно Таџикистана. Реч је о споразуму о вишеструкој сарадњи и споразуму о пружању вишеструке помоћи[27], у оквиру којих се, понекад на неформалној основи, размењују информације које се тичу како директних, тако и индиректних пореза.

Требало би поменути и да се 2011. године Русија придружила Мултилатералној конвенцији о пружању вишеструке административне помоћи у пореским стварима.[28] С обзиром на то да конвенција није ратификована, то руски порески органи још увек немају на располагању инструменте аутоматске и спонтане размене информација према свим државама-потписницама конвенције.

У погледу размене података, значајан је став Русије према америчком Закону о опорезивању прихода које амерички држвљани држе на рачунима у иностранству (енг. *Foreign Account Tax Compliance Act, FATCA*). Сједињене Америчке Државе (САД) путем тог закона, користећи се политичким и финансијским притисцима, приморавају друге државе на слање података о клијентима банака и других финансијских институција америчкој пореској служби, док друге државе такве информације не добијају од Сједињених Држава. С обзиром на то да је у питању екстратериторијална примена америчког права и да је размена информација једносмерна, руско министарство финансија изјаснило се да би пристало на достављање података ако би се правила предвиђена америчким законом укључила у руско-амерички уговор о избегавању двоструког опорезивања, и то путем протокола. Размена финансијских информација требало би притом да се предвиди као двосмерна.[29] Свакако, овде би требало имати у виду и ограниченост руске пореске службе у погледу прикупљања података од банака, будући да база података о банкарским рачунима не садржи довољно потребних

26 D. V. Vinnitskiy, V. Konstantinov, 2010, 563.

27 Споразум о вишеструкој сарадњи пореских служби закључен је између Русије, Белорусије, Казахстана, Киргизистана и Таџикистана, док је Споразум о пружању вишеструке помоћи пореских служби закључен између Русије, Белорусије, Казахстана и Киргизистана.

28 У питању је конвенција коју су 1998. године заједнички усвојили Европски савет и ОЕЦД, али је све до 2011. године служила као правна основа за размену информација само између држава-чланица. Исте године (2011) усвојен је Протокол којим је конвенција отворена за све државе, како чланице, тако и за државе које нису чланице те међународне организације.

29 Видети: Писмо руског министра финансија бр. 03–08–07 од 24. априла 2012. године.

информација, али и чињеницу да једнодносмерно одавање података од стране руских банака представља кривично дело према члану 183. кривичног законодавства Русије.

Значајан утицај на унутрашње национално право, али и судску праксу, има и Споразум о партнерству и сарадњи закључен 1994. године између Руске Федерације, с једне стране, и Европске заједнице и њених држава-чланица, с друге стране. Из права заснованог на одлукама Европског суда правде произилази да када је споразумом између две или више држава предвиђена сарадња, поједине одредбе тог споразума могу директно утицати на правни положај појединаца. Поменути споразум тако има значај не само на целину економских односа уговорних страна, него и на опорезивање прекограничних трансакција и инвестиција.[30]

6. ЗАКЉУЧАК

Руска Федерација, као једна од најјачих економских држава у свету, по много чему је специфична и јединствена. Са аспекта пословања, руски порески систем пружа бројне погодности. Општа законска пореска стопа која се примењује на профит од пословања износи 20 процената, али је предвиђено више посебних (нижих) стопа за тачно одређене случајеве, односно обвезнике, а у неким случајевима стопа износи и нула процената. И у случајевима када се примењује општа законска стопа, могуће је ефективну стопу знатно снизити одобравањем различитих пореских олакшица, што је веома значајан сигнал за стране компаније приликом доношења одлуке о инвестирању и одабиру локације за своје пословање.

Русија има разгранату мрежу уговора о избегавању двоструког опорезивања, а уношење клаузуле о кредиту за уштеђени порез у уговоре, често може бити средство за значајне уштеде у пословању. Осим пореских, закључени су и други међународни уговори који производе ефекте у пореској сфери. У питању су, пре свега, уговори о размени информација са више држава бившег Совјетског Савеза. Поред поменутог, допуштање пореског консолидовања и када поједине компаније у групи нису резиденти Русије и непостојање контроле трансферних цена за трансакције између чланова групе, још је једна од предности руског пореског система. Атрактивности руског тржишта и олакшаном трговању са осталим државама доприноси и чланство Русије у Светској трговинској организацији (од 2012. године) и постојање царинске уније са Казахстаном и Белорусијом. Значајно је и постојање Уговора о партнерству и сарадњи између Русије и Европске заједнице и њених држава-чланица.

Уз наведено, важан моменат јесте и тај што Русија још увек не примењује аутоматску размену информација са пореским службама других држава, мада је члан Групе 20 која подржава аутоматизам у размени информација као глобални стандард. Разлози за такву ситуацију су, вероватно,

30 D. V. Vinnitskiy, V. Konstantinov, 2010, 557.

то што још није извршена ратификација Мултилатералне конвенције о вишеструкој административној помоћи у пореским стварима, којој се Русија придружила 2011. године и што Русија још увек није примљена у чланство ОЕЦД-а, иако је план приступања утврђен 2007. године. Осим тога, банкарска тајна је законом заштићена, а одавање података о банкарским клијентима другој држави је инкриминисано.

Поред тога што је атрактиван за компаније, руски порески систем пружа погодности и са аспекта опорезивања грађана. Општа законска стопа је прилично ниска – 13 процента, а путем изузимања и одбијања, добија се ефективна стопа која је још нижа. У одређеним случајевима законска стопа је нижа од 13 процента, али може бити и виша, и то углавном када је обвезник нерезидент. Применом стопа из пореских уговора, међутим, често се дешава да се законом предвиђена стопа поништи, односно да се на нерезидентног обвезника примени нижа пореска стопа и повољнији порески третман.

С обзиром на односе са Србијом, требало би рећи да уговор о избегавању двоструког опорезивања, закључен између Руске Федерације и Републике Србије, следи ОЕЦД-ов модел и омогућује повољнији третман у односу на национални за приходе остварене од стране резидената једне државе из извора који се налазе у другој држави. Постојање пореског уговора, међутим, представља само један од низа примера успешне сарадње Србије и Русије уз друге мере, као што су реципрочно уведен статус повлашћене нације у трговини између две државе, подршка коју Русија пружа Србији као стални члан Савета безбедности Уједињених нација, и подршка Србије Русији након избијања „украјинске кризе", сарадња у бројним другим областима и слично које јесу израз вековног пријатељства и разумевања између руског и српског народа.

*

Д-р Снежана Стоянович
профессор, Факультет бизнеса и юридический факультет, Университет Унион – имени Никола Тесла, Белград

НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Краткое содержание

В статье анализируется налоговая система России с точки зрения внутреннего налогового законодательства и международных соглашений, и этим указывается на его преимущества и конкурентоспособность на мировом рынке. Представляется урегулирование в Налоговом кодексе и, в частности, характеристики наиболее важных налоговых форм (подоходный налог для физических лиц, налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость), а также судебная практика, и потом отдельно сеть соглашений об избежании двойного налогообложения

и других соглашений с налоговыми эффектами. Отдельная часть статьи посвящена анализу соглашения об избежании двойного налогообложения, заключенного между Россией и Сербией.

Ключевые слова: Россия, налоговая система, Налоговый кодекс, соглашения об избежании двойного налогообложения, обмен информацией.

Snežana Stojanović, Ph.D.
Associate professor, Business and the Law Faculty of the University „Union – Nikola Tesla“, Belgrade

TAX SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Summary

The paper deals with the Russian tax system taking into account national tax law and international treaties, stressing its advantages and competition at the global market. It gives an analysis of the legal regulation in accordance with the Tax Code of the Russian Federation, characteristics of the most important taxes (tax on income of natural persons, tax on profit of organizations, and value added tax), and points out most important judicial practice, especially the Rule No. 53 of the Supreme Commercial Court. Separately, the paper deals with the issues from Russian double taxation treaties, the treaties' network and covered taxes. Also, but as a separate chapter, the paper gives an analysis of the Russian-Serbian double taxation treaty. At the end, it deals with other international treaties which are not pure tax treaties, but have influence on national tax systems of treaty partners.

Keywords: Russia, tax system, Tax Code; double taxation treaties, exchange of information.

ГРАЂАНСКО ПРАВО

*Др Катарина Јовичић**

ОДГОВОРНОСТ ПРОДАВЦА ЗА МАТЕРИЈАЛНЕ НЕДОСТАТКЕ СТВАРИ

Апстракт

Предмет овог рада јесте правни режим одговорности продавца за материјалне недостатке ствари. Основна обавеза продавца је да купцу преда ствар која по квалитету одговара ономе што је договорено, а када се стране уговорнице не одреде према том питању онда се на основу диспозитивних норми Грађанског законика одређује да ли она има материјалне недостатке или не. За оцену тог питања је, за бројне ствари/производе који се продају на руском тржишту, потребно прибавити и одговарајуће уверење о квалитету, јер се то захтева посебним, императивним прописима. С тим у вези, у раду се указује на нужност спровођења одговарајуће процедуре провере квалитета робе и придобијања ГОСТ сертификата, који представља прописани али и уобичајени доказ о стању робе, односно који потврђује да су њена својства у складу са националним стандардима. Ако се испостави да ствар/роба има материјалне недостатке онда продавац за то одговара купцу, под условима предвиђеним законом. Имајући у виду да је Руска Федерација потписник Бечке конвенције о уговорима о међународној продаји робе, за уговоре у њеном режиму важе посебна правила за одговорност продавца за материјалне недостатке, која су прописана том конвенцијом.

Кључне речи: Русија, уговор о продаји робе, материјални недостатак, одговорност продавца, ГОСТ сертификат, правна средства купца.

1. УВОД

Из обавезе продавца да преда ствар произилази и његова дужност да гарантује купцу за њена физичка својства, односно да ствар нема материјалних недостатака.[1] Продавац извршава обавезу предаје само када предмет уговора по врсти, количини и квалитету одговара ономе што је договорено.

Утврдити квалитет ствари није тако једноставно зато што не постоји универзални критеријум који је једнако примењив за све ствари већ то, по правилу, зависи од њених својстава. Квалитет се, на пример, у једном случају процењује с обзиром на тежину предмета уговора, у другом је битна чврстина или отпорност, негде су то хемијска, односно техничка својства, понекад је битан спољни изглед, чак и специјални захтеви купца. Често се, код уговора о продаји у привреди, поставља и захтев да је ствар погодна за даљи промет.[2]

---

* Научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

1 У овом раду се разматра само уговор о продаји покретних ствари, односно робе, не и других ствари нити права која могу бити предмет уговора о продаји.

2 Видети: В. Капор, „Купопродаја“, *Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада*, Службени лист СФРЈ, Београд 1978, 829.

Основни извор права за питање квалитета продате ствари у упоредном, те тако и у руском праву, јесте аутономија воље уговорних страна. У случају када се уговором предвиди да ствар има одређена својства тада ће само то бити меродавно, макар та ствар и немала својства која су за њу уобичајена. Захтеви квалитета се у уговору најчешће опредељују описно[3], или позивањем на класу робе ако је продавац, односно произвођач класира по квалитету, позивањем на прописани стандард, на узорак, модел и друго.

У пракси, међутим, није редак случај да се стране уговорнице не одреде према том питању, али то не значи да се уговор због тога не може извршити јер сва права, у циљу одржања што већег броја уговора на снази, прописују диспозитивна правила која допуњују вољу страна уговорница и на основу којих се утврђује да ли је продавац предао ствар која нема материјалних недостатака. У руском праву, та правила садржана су у оквиру одредаба о уговору о продаји, које су систематизоване у Делу II Грађанског законика Руске Федерације (даље ГЗ).[4]

2. КАДА СЕ СМАТРА ДА СТВАР ПО КВАЛИТЕТУ ОДГОВАРА УГОВОРУ

Уговор о продаји и у руском праву представља основни извор права за оцену да ли је продавац испунио обавезу да преда ствар одговарајућег квалитета. Изричито је то прописано у ставу 1. члана 469. ГЗ-а, али ако уговор нема одредаба о том питању онда ће се оно решити на основу диспозитивних правила која су садржана у ставовима 2–4. истог члана.

Прво такво правило јесте да продавац мора купцу предати ствар која је погодна за сврху за коју се она уобичајено користи (прва реченица ст. 2. члана 469. Грађанског законика). Наведени критеријум је постављен као објективни захтев, па ако купац намерава да продату ствар користи за неку посебну сврху онда то нема правни значај на одговорност продавца за материјалне недостатке, сем ако је о томе обавестио продавца на одговарајући начин. Закон изричито наводи да продавца обавезују само обавештења која му је купац саопштио „током закључења уговора", како се наводи у другој реченици става 2. члана 469. ГЗ-а, што би требало разумети као период који почиње преговорима а окончава се пуноважним закључењем уговора. Продавац, који на неки други начин сазна за посебну сврху због које купац од њега купује ствар није везан тим сазнањем, односно он тада има обавезу да купцу преда ствар погодну за сврху за коју се и иначе

3 Најчешће се описивање врши навођењем својстава која су одлучна за одређену врсту робе, као што је, на пример, калорична вредност код угља, специфична тежина код пшенице, састав код тканина и друго.

4 Грађански законик Руске Федерације (Гражданский кодекс Российской Федерации), Књига II, од 26. јануара 1995. године, № 14-ФЗ. Законик је у међувремену мењан и допуњаван више пута, последњи пут законима од 23. маја 2016 г., № 146-ФЗ – *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2016 г., № 22, ст. 3094 и Законом од 28. марта 2017, №. 49-ФЗ.

користи. У том случају, критеријум квалитета је субјективан, с обзиром на то да се оцена да ли ствар одговора уговору формира на основу субјективних захтева и очекивања конкретног купца.

Некада се уговор о продаји закључује према узорку, односно моделу и у том случају, продавац је одговоран ако предмет уговора нема својства као показани узорак или модел (ст. 3. чл. 469. Грађанског законика).

У случају да се предмет продаје односи на ствари за које је законом или другим прописом одређен захтев (стандард) квалитета, онда је продавац дужан да преда ствар која испуњава те захтеве (чл. 469. ст. 4. Грађанског законика). Наведено правило, које се односи, на пример, на прехрамбене намирнице, кућну хемију, техничку робу, јесте императивне природе и обавезује све продавце који се баве трговинском делатношћу и стављају у промет такве ствари. Правило, међутим, иако је ограничено на професионалне трговце, нема сумње у то да обавезује и продавце који нису трговци, ако јесте пропис који одређује посебне захтеве квалитета за одређене ствари императивне природе.

Напред наведена правила јесу у функцији заштите купаца, јер обезбеђују да ће им бити предата ствар најмање просечног (уобичајеног) квалитета. Могуће је, међутим, да се продавац и купац договоре да ствар буде лошијег квалитета од уобичајеног, те и да уговором искључе одговорност продавца за њене материјалне недостатке. Поменути договори су допуштени захваљујући начелу слободе уговарања. Уговорне одредбе којима се то чини се често срећу у пракси, нарочито у трговачким продајама, где се у те сврхе користе и посебни изрази, који су временом добили одређена значења, на пример „таква – каква“ (*tale-quale*), „виђено – одобрено“ и слично и представљају договор да купац купује робу у виђеном стању те да се продавац ослобађа од одговорности за њене физичке недостатке који би се евентуално касније уочили[5].

Начело слободе уговарања, такође, омогућава странама уговорницама да предвиде и строже услове одговорности продавца. Тако продавац купцу може гарантовани да ће продата ствар задржати одређена својства током одређеног периода, који је дужи од законом прописаног трајања одговорности продавца за материјалне недостатке[6].

У руском праву се као материјални недостатак третира и случај када продавац не испоручи робу у одговарајућем паковању. Овај основ његове одговорности изричито је предвиђен чланом 482. став 2. ГЗ-а, који се примењује када продавац не упакује робу у складу са уговореним или

5 Видети: Марија Драшкић, Маја Станивуковић, *Уговорно право међународне трговине,* Службени лист СЦГ, Београд 2005, 326–332; Добросав Митровић, *Клаузуле неодговорности у међународној трговачкој купопродаји*, Институт за упоредно право, Београд 1966, 65–66.

6 Питање уговорене гаранције за квалитет уређују чл. 470–471. Грађанског законика. Правило је да продавац који је дао уговорну гаранцију за квалитет гарантује да она има уговорена својства у моменту предаје или да ће та својства стећи у неком разумном (накнадном) периоду, те да ће та својства задржати за време трајања гаранције. Правило је, такође, да уговорна гаранција обухвата и саставне делове ствари, сем ако је уговором то питање уређено на неки други начин.

уобичајеним условима[7], нити отклони недостатак у вези са амбалажом на захтев купца. Исто важи и када је посебним законом или другим прописом императивном нормом одређен начин паковања за неку робу (члан 481. ст. 3. ГЗ-а), а продавац у том погледу направи пропуст.

3. УСЛОВИ ОДГОВОРНОСТИ ПРОДАВЦА

Чињеница да је продавац предао купцу ствар која има материјалне недостатке није, сама по себи, довољна да би он за то и одговарао. Неопходно је да, поред тога, буду испуњени и други законом предвиђени услови. Пре свега, продавац не одговара за сваки недостатак, већ само за онај који је постојао пре него што је ствар предата купцу. Поред тога, продавац одговара и за недостатак који је настао након предаје, али само под условом да га је изазвао недостатак који је постојао пре тог момента. Законом је изричито предвиђено у члану 476. ст. 1. ГЗ-а да је на купцу терет доказивања тих околности, јер се претпоставља да је продавац предао исправну ствар.[8] Сходно члану 475. ст. 1. ГЗ-а, ако је продавац изричито упознао купца са чињеницом да роба има мана, онда он не одговара за њене недостатке ако купац, свестан тога, пристане да закључи уговор.[9]

Продавчева одговорност за материјалне недостатке је пооштрена ако је он уговором гарантовао да ће ствар током гарантног рока задржати одређена својства и служити својој сврси (уговорна гарантија). У том случају, продавац је дужан да, у складу са датом гарантијом, отклони материјални недостатак независно од тога да ли је недостатак постојао пре предаје ствари, или се појавио накнадно. Једино ако недостатак јесте последица више силе, или га је узроковало треће лице, као и ако је настао услед тога што купац није користио ствар у складу са њеном сврхом или ју је неадекватно чувао, продавац може да се ослободи од одоворности за недостатке. Продавац, ипак, да би то постигао, мора претходно да докаже да је наступила нека од наведених околности (чл. 476. ст. 2. Грађанског законика).[10]

Продавац, поред тога, према члану 476. ст. 3. ГЗ-а одговора само за оне недостатке који се појаве у одређеном временском периоду, по правилу прописаном законом или уговорном гарантијом. Временско ограничење одговорности продавца у том случају јесте неопходно и не би било праведно од њега захтевати да отклони недостатак који би се појавио у неком

7 Чланом 481. ст. 2. ГЗ-а прописана је ова обавеза продавца, при чему се као уобичајена сматра она амбалажа која обезеђује сигурност производа (нпр. од оштећења, загађења) и која је погодна за безбедан транспорт и чување производа.

8 Ово правило не важи у потрошачким продајама, које су посебно уређене Законом о заштити потрошача (№ 2300–1 од 7. фебруара 1992).

9 У овом случају не треба узети да је на продавцу терет доказивања чињенице да је упознао купца са манама робе, па је за њега најбоље да то обавештење, које и по самом закону мора бити изричито, упути у писменој или некој другој форми подобној да остави ваљан траг тј. доказ да је то стварно и учинио.

10 Оправдано, у овом случају, терет доказивања лежи на продавцу, јер се он позива на поменуте околности и на основу њих извлачи право да се ослободи од обавезе коју је преузео уговорном гаранцијом.

неизвесном будућем периоду по реализацији уговора, јер би му то могло нанети неоправдану па и ненадокнадиву штету. Зато је потребно да продавац зна да постоји тренутак у времену када може да буде сигуран да је трансакција успешно окончана.

Питање рокова трајања одговорности продавца за материјалне недостатке уређујено је чланом 477. ГЗ-а[11] и на ниво општег поставља правило да продавац одговара у „разумном року"[12] након што је ствар предата купцу, али не дуже од две године од тада (ст. 2 поменутог члана). Одредба је императивна у том смислу да се уговором не може одредити рок у краћем трајању, али зато нема законске сметње да се уговором продужи рок. То значи да је наведени рок законски минимум и да стране немају право да предвиде његово краће трајање, односно свака таква уговорна одредба би била без правног дејства и купац увек може своја права по основу одговорности продавца за недостатке да остварује у роковима предвиђеним законом.

4. ПРИГОВОР КУПЦА

Како би одржао своја права по основу одговорности продавца за материјалне недостатке продате ствари, купац је дужан да продавца о томе обавести, јер продавац не мора, а најчешће он и не може да зна да ствар коју је продао има недостатке. Према члану 483. ГЗ-а обавештење, то јест приговор, купац је дужан да саопшти продавцу у разумном року од момента када је, према врсти и ознакама робе, недостатак морао бити откривен. С обзиром на наведено, купац не може пасивно да се држи у уговорном односу и не предузима потребне активности у вези са провером стања купљене робе, јер у том случају ризикује да изгуби правну заштиту по основу одговорности продавца за материјалне недостатке, што не само да је сагласно начелу савесности и поштења, већ је и у интересу правне сигурности, јер свако одлагање стављања приговора може да отежа или да осујети доказ о стању робе и да погорша продавчев ионако тежак положај у коме се налази због неуредног испуњења уговора. Продавац који је брзо обавештен о тој околности може своје будуће активности према томе да усклади, а то је за њега значајно, јер на тај начин може да спречи настанак штете коју би трпео због отклањања недостака, или да предузме мере да она буде што мања.

Закон не прави разлику између видљивих и скривених недостатака, односно нису прописани посебни рокови за одговорност продавца, нити за приговор купца с обзиром на ту чињеницу. У пракси ипак та разлика постоји и има правни значај због правила да продавац одговара за недостатке који се појаве у разумном року од предаје ствари. За видљиве недостатке (који се могу уочити уобичајеним прегледом ствари) разумни рок обухвата, по правилу, кратак период након предаје[13], док је за скривене не-

---

11 То питање је за потрошачке продаје посебно решено чл. 19. Закона о заштити потрошача.

12 Такав рок није унапред фиксиран, већ се одређује од случаја до случаја, с обзиром на релеватнтне околности.

13 Купац је, по правилу, дужан да прегледа ствар одмах по предаји управо да би установио има ли она видљиве материјалне недостатке. Ако пропусти да то учини онда

достатке релевантан објективни рок од две године, али и субјективни рок који почиње да тече од момента када је недостатак открио, или га је морао открити с обзиром на врсту и ознаку робе, зато што је купац у сваком случају дужан да у разумном року (од када је уочио скривени недостатак, под условом да се он појавио у року од две године од момента предаје ствари) о недостатку ствари обавести продавца.

У случају да купац без основаног разлога не приговори на стање робе или амбалаже у наведеном року онда ризикује да изгуби право на правна средства. Продавац наиме, у том случају, има право да у целини или делимично одбије његове захтеве (ст. 2. чл. 483. Грађанског законика). Продавац, међутим, то може само да учини под условом да докаже да је због поменутог пропуста купца постало немогуће удовољити његовим захтевима, или је то постало значајно теже него што би било да је купац благовремено приговорио. Наведени услов, то јест ограничење за продавца није уобичајено у упоредном праву и оно отежава његов положај, јер у пракси није лако доказати те околности.

У приговору којим продавцу указује да роба има недостатке, купац мора тачно и прецизно да означи о каквим је недостацима реч[14], као и да продавцу достави довољно података како би продавац био сигуран да је у питању његова роба. Купац ипак не мора наводити све недостатке, посебно не оне које је продавац већ открио и о којима је обавестио купца. По правилу, купац није дужан да у приговор уврсти ни обавештење о правном средству које има намеру да користи.[15] Стављање приговора намеће купцу, већ само по себи, једну нову обавезу а то је да ствар чува све до његовог коначног решења, па ако приговор буде усвојен онда ће то чување бити о трошку продавца, док неоправдани приговор те трошкове пребацује на терет купца.

Форма приговора на материјалне недостатке ствари није законом предвиђена, али је за купца најбоље да то учини у писаној или некој другој форми (нпр. електронској) која је подобна да остави ваљани траг, односно, која представља доказ да је приговор уложен.

5. УТВРЂИВАЊЕ КВАЛИТЕТА

У руском праву се питању провере квалитета продате ствари посвећује посебна пажња и оно је детаљно уређено чланом 474. Грађанског законика. Поред тога, постоји читав низ прописа који изричито и на обавезујући начин прописују захтеве квалитета за различите врсте роба.

ризикује да изгуби право на правна средства против продавца, управо на основу правила да продавац одговара за материјалне недостатке у разумном року од дана предаје предмета уговора.

14 Општи приговори, као на пример: „роба је лошег квалитета“, „машине се морају поправити“, „није онако како смо очекивали“, итд. нису довољно одређени да би се узимали у обзир.

15 Сасвим је могуће, међутим, да саме стране у свом уговору предвиде одредбу којом ће се купац обавезати да у евентуалном приговору на несаобразност робе у погледу квалитета истакне и захтеве које намерава да постави с тим у вези, као и да самим уговором предвиде дужи рок у коме се овај приговор има ставити.

Поступак провере квалитета спроводи се у складу са законом, или процедуром спроведеном у складу са законом ако је за робу која је предмет продаје предвиђена обавезна контрола квалитета. Ако то није случај онда се квалитет робе проверава у складу са уобичајеним поступаком контроле за одређену робу. Провера квалитета врши се различитим методама, што зависи од врсте робе и њене намене, на пример, тестирањем, вршењем одговарајућих анализа, мерењем и другим начинима. Пропис који налаже обавезну контролу робе често намеће продавцу ту дужност јер се од њега, по правилу, тражи да обезбеди одговарајуће уверење којим доказује да је поступак контроле спроведен, као и резултат тог поступка. Осим продавца, контролу робе може вршити и купац, а могуће је да продавац и купац то заједноураде.

Руско право је у односу на то питање специфично по томе што се за велики број роба захтева обавезно уверење о контроли којим се потврђује да роба испуњава предвиђене техничке о друге стандарде, ако такви стандари постоје. У том смислу се од продавца, по правилу, захтева да обезбеди ГОСТ уверење или декларацију, што представља званични документ којим се потврђује квалитет робе, то јест да роба испуњава прописане захтеве/стандарде квалитета.[16] На основу тога се доказује да роба нема материјалних недостатака. Некада се то уверење добија само на основу изјаве о квалитету робе коју је приложио подносилац захтева, а некада се поред тога прибавља и додатни доказ, то јест уверење о квалитету робе које издаје неко овлашћено тело, односно лабораторија за вршење контроле квалитета.

За бројне појединачне производе који се сврставају у неку од следећих група производа као што су храна и амбалажа; електронска роба; козметика; играчке; текстилни производи; електрична опрема; машинска и електромашинска опрема; индустријска опрема и машине; грађевински материјали; уљна и гасна индустрија захтева се ГОСТ уверење. Чињеница да одређена роба потпада у неку од наведених група није довољан доказ да је за њу нужно ГОСТ уверење; оно је неопходно само за робе из оних група које се налазе на обавезујућој листи производа.[17]

---

16 Стандард ГОСТ представља државне стандарде (*государственный стандарт*), које је усвојила Федерална агенција за техничко регулисање и метрологију у сарадњи са руским царинским комитетом 1992. године. Премда су државни стандарди били заступљени у разним формама још од 1925. године, тек након распада СССР-а добили су форму која је данас актуелна. Данас је то, заправо, регионални стандард, јер су државе региона, на основама руских стандарда, донеле своје државне стандарде (који су у великој мери заправо преузети руски стандарди), те се ГОСТ сертификати осим у Руској Федерацији траже и у другим државама које су у саставу Заједнице независних држава (Белорусији, Молдавији, Казахстану, Азербејџану, Јерменији, Киргистану, Узбекистану, Тацикистану, Грузији и Туркменистану). Стандарде ГОСТ данас развија и уређује Евро-азијски савет за стандардизацију, метрологију и сертификате, у складу са надлежношћу установљеном Повељом Заједнице независних држава.

17 Уверење о саобразности ГОСТ може се тражити за производе који се налази на листи Уредбе Владе РФ-а № 982, доступно на: *https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Declaration%20of%20Conformity%20Replaces%20Certification%20for%20Many%20Products_Moscow_Russian%20Federation_3–22–2010.pdf*.

Уверење ГОСТ може да прибави само произвођач или дистрибутер који је правно лице или предузетник, под условом да је у том својству регистрован на територији Руске Федерације.

Роба која није на обавезујућој листи не мора да има поменуто уверење. У пракси се оно редовно тражи и за ту робу, јер купци на руском тржишту очекују да ствари које им се нуде имају одговарајући сертификат о квалитету и то, по правилу, ГОСТ сертификат. Потребно је да ту околност имају у виду и да уваже и продавци, јер се таква роба боље продаје и за њу се може постићи виша цена.

Уверења ГОСТ издају искључиво институције које су за то акредитоване.

6. ПРАВНА СРЕДСТВА КУПЦА

У случају када роба има материјалних недостатака тада купац може против продавца да употреби различита правна средства.[18] Пре свега, независно од значаја недостатка, купац има право да захтева да се уговорена цена снизи тако да буде сразмерна стварном стању робе, или да тражи од продавца да отклони недостатке оправком. Купац може и сâм да отклони недостатке, али ће продавац бити дужан да сноси трошкове које је с тим у вези имао купац (чл. 475. ст. 1. Грађанског законика).

Право да раскине уговор због материјалних недостатака робе купац има изузетно, само ако је недостатак тако значајан да задире у саму суштину уговора, односно ако купац због тога изгуби интерес за његовим извршењем. У ставу 2. члана 475. ГЗ-а, примера ради, наводе се следећи разлози који могу да активирају то право купца: ако је недостатак неотклоњив; ако је недостатак отклоњив али уз несразмерне трошкове или је за то потребно несразмерно много времена; ако се недостаци јављају периодично; ако се након отклањања недостатака појави нови недостатак и слично. Осим да раскине уговор, купац у том случају може од продавца да захтева и да му испоручи другу робу у замену за ону са недостацима.

Купчево право да бира између расположивих правних средстава није ограничено, осим у случају да је одређено правно средство неспојиво са природом саме робе, или је супротно суштини уговорне обавезе. На пример, не може се тражити замена за индивидуално одређену ствар која нема замену, и тако даље.

Некада се предмет продаје односи на испоруку више ствари које заједно чине једну целину (сет производа)[19] и ако се у том случају догоди да

---

https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/New%20Regulations%20on%20Conformity%20and%20Labeling%20of%20New%20Products_Moscow_Russian%20Federation_27.09.2012.pdf, 1. фебруара 2017.

18 Купац може паралелно са правним средствима предвиђеним за уговор о продаји захтевати и накнаду штете (стварне штете и изгубљене добити), на коју има право само ако докаже да штета постоји и њену висину (видети чл. 393–406. Грађанског законика).

19 Одређење појма сета производа као предмета уговора о продаји, као и прецизирање садржине обавезе испоруке у том случају (продавац је дужан да испоручи одједном

један од производа из сета има недостатака, онда купац има сва права која и иначе има по основу одговорности продавца за материјалне недостатке, али само за производ из сета који има недостатке – не за цео сет.

7. ЗАКЉУЧАК

Правни режим уговорне одговорности продавца за материјалне недостатке за ствари/робу која је предмет уговора о продаји уређен је у складу са концептом карактеристичним за континентална права: закон обавезује продавца да гарантује купцу да је предао ствар без мана, док купац има право на посебна правна средства у случају када је та гарантија повређена. Упореде ли се решења руског права са онима у другим правима приметно је детаљније, па и строже уређено питање утврђивања околности да ли предмет продаје има материјалне недостатке. Закључује се то на основу чињенице да су за већину производа императивним прописима предвиђени стандарди квалитета, што се може објаснити утицајем социјалистичке планске економије на уговорно право, који је био у примени у совјетској Русији. Током тог периода који је трајао скоро седам деценија уговори су се закључивали у складу са државним економским плановима и њихова је основна сврха била да испуне те планове. Аутономија воље и слобода уговарања тада нису имали велики значај, већ су се уговори закључивали и имали садржину у складу са административним инструкцијама у том погледу, које су обухватале и стандарде квалитета за производе који су били предмет тих уговора.[20]

Осим Грађанског законика, уговор о продаји робе у руском праву уређује и Бечка конвенција о уговорима о међународној продаји робе из 1980. године.[21] Бечка конвенција, међутим, не предвиђа као обавезујући захтев да роба која је предмет продаје поседује уверење о квалитету (сем ако се стране уговорнице о томе изричито не договоре). Поставља се због тога питање како би требало поступити када се јавни прописи земље продавца и земље купца разликују у односу на то питање, а уговор је у режиму Бечке конвенције.

У досадашњој пракси у примени Бечке конвенције судови и арбитраже су, када су одлучивали о томе да ли је за квалитет робе релевантно јавно право земље продавца или земље купца, заступали супротстављене ставове. Одлуке које су доношене у корист купца образлагане су аргументом да је он, на основу чињенице да су у његовој земљи предвиђени императивни захтеви у погледу квалитета робе, очекивао од продавца да му испоручи

све производе који заједно чине сет производа, сем ако уговором није нешто друго поредвиђено) предмет је чл. 479. Грађанског законика.

20 Видети: S. Nystén-Haarala, E. Bogdanova, A. Kondakov, O. Makarova, „The Interplay of flexibility and Rigidity in Russian Business contracting: The Formal and Invormal Framework in Contracting", *Lapland Law Review,* 2/2015, 110–142.

21 Бечка конвенција је почела да се примењује у СССР-у 1. септембра 1991. године, а данас се примењује на територији Руске Федерације као сукцесору Совјетског Савеза.

робу која има прописана својства. Продавцу је, наводи се, то морало бити познато када је закључивао уговор.[22]

С друге стране, у одлукама које су доношене у прилог продавца наводи се да се од њега не може очекивати да му буду позната правила јавног права земље купца, која се односе на стандарде квалитета и друге административне процедруре и обичаје у вези са трговином одређеном робом која, по правилу, уопште нису лако доступна. Купац се због тога не може ослонити на то да је продавац за њих знао, већ је на њему да продавца изричито упозна са таквим захтевима да би га они и обавезивали.[23]

Имајући у виду тако неуједначену праксу у примени Бечке конвенције, стране које закључују уговор о међународној продаји робе требало би да се јасно и прецизно договоре о својствима која треба да има роба која је предмет уговора. Једино ако том питању посвете дужну пажњу могуће је да с тим у вези уговорне стране избегну евентуалне спорове и штете које би могле трпети ако се питање квалитета робе покаже спорним у примени.

*

Д-р Катарина Йовичич
научный сотрудник, Институт сравнительного права в Белграде

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПРОДАВЦА ЗА МАТЕРИАЛЬНЫЕ НЕДОСТАТКИ ПРОДАННОЙ ВЕЩИ

Краткое содержание

Предметом настоящей статьи является обзор режима ответственности продавца за материальные недостатки проданной вещи. Основным обязательством продавца является предоставление покупателю вещи, которая по качеству соответствует тому, что согласовано сторонами, а если стороны не согласовали этот вопрос, тогда на основании диспозитивных норм Гражданского кодекса определяется, имеет ли вещь материальных недостатков или нет. Чтобы оценить этот вопрос, для ряда вещей/продуктов, продаваемых на российском рынке, необходимо получить соответствующий сертификат качества, так как это устанавливают специальные императивные правила. В связи с этим, статья указывает на необходимость сопровождения надлежащей процедуры проверки качества товаров и получения сертификата ГОСТ, который является предусмотренным, но также общим доказатель-

22 На пример, одлука другостепеног суда (Landgericht) немачке покрајине Елванген (Ellwangen) од 21. августа 1995. г. (*http://cisgw3.law.pace.edu/cases/950821g2.html*); одлука суда у Ризхао (Кина) од 17. децембра 1999. г. (*http://cisgw3.law.pace.edu/cases/991217c1.html*); одлука Окружног суда САД-а у Луизијани од 17. маја 1999. г. *http://cisgw3.law.pace.edu/cases/ 990517u1.html*, 1. фебруара 2017.

23 На пример, одлука Врховног суда Немачке од 8. марта 1995. г. (доступно на: *http://cisgw3.law.pace.edu/cases/950308g3.html*); одлука Апелационог суда Арнхем (Arnhem), Холандија, од 27. априла 1999. г. (*http://cisgw3.law.pace.edu/cases/ 990427n1.html)*; одлука Врховног суда Аустрије од 13. априла 2000. г. (*http://cisgw3.law.pace.edu/cases/ 000413a3.html*).

ством состояния товара, т.е. подтверждает, что его свойства соответствуют национальным стандартам. Если выясняется, что предмет/товар имеет материальных недостатков, продавец несет ответственность перед покупателем в соответствии с условиями, предусмотренными законом. Имея в виду, что Российская Федерация ратифицировала Венскую конвенцию о договорах международной купли-продажи товаров, специальные правила ответственности продавца за материальные недостатки, предусмотренные настоящей конвенцией, применяются к контрактам в ее режиме.

Ключевые слова: Россия, договор купли-продажи товара, материальный недостаток, ответственность продавца, сертификат ГОСТ, средства правовой защиты покупателя.

Katarina Jovičić, Ph.D.
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

SELLER'S LIABILITY FOR MATERIAL DEFECTS

Summary

The subject of this paper is to review the legal regime for seller's liability for material defects on sold thing/goods. The main obligation of the seller in contract of sale is to hand over the thing/goods to the buyer and to guarantee that their quality corresponds to what was agreed in contract. When the contracting parties have not agreed about that question than it will be settled in acording to the rules of Civil Code. For evaluation of this issue it is, also, often necessary to provide the quality certificate for the subject of the sales contract because special, imperative regulations requires such certificate for many things/goods as a condition to put them in circulation on the Russian market. In this regard it is stressed out on the necessity for implementing appropriate procedures of checking the quality of goods and obtaining the GOST certificate as a proof of quality of the goods and as confirmation that condition of the goods are in accordance with prescribed and binding standards. If the subject of the sale contract have material defects then the seller is responsible for that to the buyer, under the conditions provided for by law. Having in mind that the Russian Federation is a signatory to the Vienna Convention on Contracts for the International Sale of Goods, the seller's liability for material defects has to be considered under the rules of that Convention when the contract is under its regime.

Keywords: Russia, contract of sale of goods, material defect, the seller's liability, GOST certification, the legal remedies of the buyer.

*Маша Мишковић**

ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД УГОВОРНЕ ОДГОВОРНОСТИ У РУСКОМ ПРАВУ

Апстракт

У раду се разматра појам и основ уговорне одговорности у руском праву, као и услови за ослобођење дужника од одговорности за штету, коју је проузроковао неизвршењем или неуредним извршењем уговора. Разматра се ослобођење од одговорности у случају доцње дужника, ослобођење у случају неизвршења уговорне обавезе, као и смањење висине одговорности дужника. Представљају се основна решења која постоје у Грађанском законику Руске Федерације, при чему се наводе и општа и посебна правила у вези са уговорном одговорношћу и ослобођењем од уговорне одговорности, а како би анализа била потпунија, наводе се примери појединих трговинскоправних уговора, на које се та правила односе. На одређеним местима се указује на кључне разлике које постоје између руског и српског права. Коначно, скреће се пажња на то да руски Грађански законик садржи прецизније норме у односу на српски Закон о облигационим односима и стога се предлаже прецизирање нејасних одредаба Закона о облигационим односима у будућем српском Грађанском законику.

Кључне речи: уговорна одговорност, ослобођење од уговорне одговорности, кривица, виша сила, случај.

1. ПОЈАМ И ОСНОВ УГОВОРНЕ ОДГОВОРНОСТИ

Уговорна одговорност у руској правној теорији представља одговорност за неизвршење уговорне обавезе, што подразумева обавезу дужника да повериоцу накнади штету насталу неизвршењем или неуредним извршењем своје обавезе.[1] Извршење обавезе представља предузимање радњи повериоца и дужника које чине садржину њихових права и обавеза.[2] Уредно испуњење уговорне обавезе у свим случајевима ослобађа дужника његових обавеза и гаси облигационоправни однос.[3] У руској правној литератури се истиче да је начело уредног испуњења обавеза једно од најважнијих начела и означава поштовање „уговорне дисциплине", која подразумева

* Дипломирани правник-мастер, сарадник у настави, Правни факултет Универзитета у Београду.

1 Л. Ю. Грудцына, А. А. Спектор, *Гражданское право России,* Юстицинформ, Москва 2008, 145.

2 Е. А. Суханов, *Российское гражданское право*, Статут, Москва 2011, *http://www.kruglaw-gp.narod.ru/suhanoff/t2/29_1.htm*, 31. јануара 2017.

3 Грађански законик Руске Федерације (*Гражданский кодекс Российской Федерации*) – №. 51-ФЗ/1994, 14-ФЗ/1996, 146-ФЗ/2001, 230-ФЗ/2006, чл. 408. ст. 1.

„потребу тачног и благовременог испуњења уговорних обавеза у складу са законом и условима уговора".[4]

У руском праву, код уговорне одговорности се не утврђује противправност као услов одговорности за насталу штету, већ је довољно неиспуњење или неуредно испуњење уговорне обавезе, с обзиром на то да се оно *a priori* сматра непоштовањем правне норме, јер би у супротном суд морао сваки пут да тражи конкретну правну норму, коју је дужник повредио.[5] Такво схватање проистиче из члана 309. Грађанског законика Руске Федерације (даље ГЗ), по коме уговорне стране морају уредно испуњавати своје обавезе у складу са условима уговора, законом и другим прописима, а ако таквих услова нема – у складу са пословним обичајима (*обычаи делового оборота*) или другим уобичајеним захтевима (*обычно предъявляемые требования*). Додатни разлог за неутврђивање противправности као услова одговорности за насталу штету јесте неиспуњење уговорне обавезе, која иначе није регулисана ни диспозитивном законском нормом, нити пословним обичајима или уобичајеним захтевима. У складу са начелом аутономије воље („уговорна слобода" из чл. 421. ГЗ-а – *свобода договора*) уговорне стране могу закључити како уговор који је регулисан законом, тако и неименовани уговор, при чему своје односе могу регулисати само условима уговора (ако они нису супротни императивним законским нормама). У таквој ситуацији, тражење законске норме коју је дужник нарушио неизвршењем своје уговорне обавезе би било сувишно.[6] Противправност се дакле приликом неизвршења уговорне обавезе претпоставља, а на дужнику стоји терет доказивања постојања околности које указују или на одсуство његове кривице или на немогућност испуњења уговорне обавезе.

Подразумева се да у сваком случају мора да постоји штета (*убытки, вред*) да би постојала уговорна одговорност дужника, јер ако се настанак штете не докаже, суд ће одбити тужбени захтев за накнаду штете.[7]

У правној литератури се истиче да је битна сама чињеница неизвршења уговорне обавезе, а не врста радње која је довела до неизвршења. Изузетак је немогућност испуњења, као и случајеви одговорности по основу кривице.[8] У тим ситуацијама ће се радње дужника оцењивати приликом његовог доказивања околности које га ослобађају уговорне одговорности: примера ради, виша сила или немогућност испуњења, која га у складу са чланом 416. ГЗ-а ослобађа од обавезе испуњења.[9]

---

4 Е. А. Суханов, 2011.

5 М. Брагинский, В. Витрянский, *Договорное право,* Статут, Москва 2005; *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/65/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 У складу са чл. 416. ст. 1. ГЗ-а обавеза престаје услед немогућности испуњења, ако је она изазвана околностима које су настале након преузимања обавезе и за које не одговара ниједна уговорна страна.

Поред тога, приликом накнаде штете суд утврђује и постојање узрочне везе (*причинная связь*) између настале штете и неиспуњења обавезе за разлику, на пример, од ситуације када поверилац захтева уговорну казну (*неустойка*). Захтева ли поверилац само уговорну казну, довољно је да докаже неиспуњење или неуредно испуњење уговорне обавезе, како би суд усвојио тужбени захтев.[10]

Дужник је одговоран за неиспуњење обавезе, односно за штету насталу неиспуњењем обавезе, ако постоји његова кривица (чл. 401. ст. 1. Грађанског законика). Наведена одредба Грађанског законика недвосмислено указује на то да је уговорна одговорност у руском праву субјективна, што се истиче и у правној теорији.[11] У случају доцње дужника (*просрочка в исполнении обязательства*), међутим, одговорност је објективна. Према члану 405. ст. 1. ГЗ-а дужник у доцњи одговара и за случајно насталу немогућност испуњења, која је наступила у периоду доцње (нпр. случајна пропаст ствари коју је требало предати повериоцу).

Кривица, као основ уговорне одговорности, у општој теорији права означава психички однос учиниоца (штетника) према својој противправној радњи, али у грађанском праву она подразумева непредузимање мера или радњи неопходних да се избегну штетне последице.[12] Руским Грађанским закоником, иако је одговорност по основу кривице правило, предвиђене су ситуације у којима кривица није основ одговорности, већ се таква одговорност назива одговорношћу „по основу ризика“ (*на началах риска*). Примера ради, према члану 401 ст. 3. ГЗ-а, у трговинскоправним односима страна која није испунила или је неуредно испунила своју обавезу, ослобађа се одговорности, ако докаже да уредно испуњење обавезе није било могуће услед више силе.

Опште правило јесте то да кривица представља основ одговорности дужника за неиспуњење његових обавеза. Према члану 401. ст. 1. т. 1. ГЗ-а, лице које не испуни или неуредно испуни своју обавезу одговорно је ако постоји кривица (*при наличии вины*), осим када је законом или уговором предвиђен други основ одговорности. Наведена норма постојала је и у свим претходним руским грађанским законицима, с тим што они нису одређивали појам кривице[13], док садашњи ГЗ одређује кривицу на следећи начин: сматра се да лице није криво, ако је предузело све мере за уредно испуњење обавезе са таквим степеном марљивости и пажње, који се од њега захтевао у складу са природом обавезе и условима промета (чл. 401. ст. 1. т. 1. Грађанског законика). У грађанскоправним односима дужниково неиспуњење обавеза не значи само по себи да поверилац има право на накнаду штете, већ је потребна кривица лица које није испунило оба-

10 М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/66/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

11 H. Oda, *Russian Commercial Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2007, 238.

12 В. А. Хохлов, *Общие положения об обязательствах*, Статут, Москва 2015, 120.

13 М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/67/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

везу. При томе, кривица дужника се претпоставља (*презумпция вины*), а терет доказивања непостојања кривице јесте на страни која није испунила своју обавезу.[14] Насупрот томе, у трговинскоправним односима (*при осуществлении предпринимательской деятельности*) правило је објективна одговорност, те је и сама чињеница неиспуњења уговорне обавезе довољна за одговорност дужника. Дужник, да би се ослободио од одговорности, према члану 401. ст. 3. ГЗ-а, мора доказати да није могао испунити своју обавезу услед више силе (*непреодолимая сила*).

У Грађанском законику, међутим, постоје одредбе које предвиђају одговорност по основу кривице и код трговинскоправних уговора (изузеци од општег правила објективне одговорности код трговинскоправних уговора). Примера ради, члан 538. ГЗ-а предвиђа субјективну одговорност произвођача пољопривредних производа. Према члану 547. ГЗ-а, ако је приликом снабдевања електричном енергијом законом или другим прописом допуштен прекид у снабдевању, снабдевач ће бити одговоран за неизвршење или неуредно извршење своје уговорне обавезе по основу кривице. Код уговора о бесплатној послузи послугодавац ће одговарати за недостатке ствари, на које приликом закључења уговора није скренуо пажњу намерно или грубом непажњом (чл. 693. ст. 1. Грађанског законика). Код уговора о извршењу научно-истраживачког, експериментално-развојног и технолошког рада извршилац одговара за неизвршење обавеза, осим ако докаже да неизвршење није последица његове кривице (чл. 777. ст. 1. Грађанског законика).

Уговорна (и уопште грађанскоправна) одговорност без обзира на кривицу јесте ретка појава, односно мало је норми које предвиђају објективну одговорност за насталу штету. На пример, јавља се у саобраћајном праву, где се превозилац ослобађа од одговорности, ако докаже да је губитак или оштећење терета или пртљага настало као последица околности које превозилац није могао предвидети, а отклањање тих околности није од њега зависило, дакле ако докаже вишу силу (чл. 796. ст. 1. Грађанског законика). Одговорност без обзира на кривицу, такође, постоји код одговорности за радње трећих лица, којима је дужник поверио испуњење уговорне обавезе, осим ако законом није одређено да је непосредно одговорно треће лице које иступа као извршилац (чл. 403. Грађанског законика).

Приликом доказивања кривице треба доказати постојање намере/умишљаја (*умысел*) или непажње (*неосторожность*).[15] Требало би, међутим, имати у виду да за разлику од ситуације када је штета причињена кривичним делом, па се степен кривице штетника уважава као околност од значаја за висину штете и њене накнаде, код уговорне одговорности кривица представља само основ одговорности, а не утиче и на висину накнаде штете, већ

14 М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/72/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

15 У руском праву постоје три врсте кривице: умишљај, односно намера, непажња и груба непажња. Видети: М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/72/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

важи правило потпуне накнаде из члана 1064. ст. 1. Грађанског законика. Штетник ће дакле бити дужан да надокнади целокупни износ штете, независно од тога да ли је штету причинио намерно или непажњом.[16] Могуће је, на пример, да дужник намерно не изврши своју уговорну обавезу (намерно одуговлачи са испоруком робе, намерно одуговлачи са плаћањем цене) и тиме проузрокује штету, али се у судској и арбитражној пракси грађанског права намера много ређе среће у односу на непажњу. Неизвршење обавезе најчешће не наступа са намером проузроковања штете другој уговорној страни, већ због непредузимања радњи неопходних за уредно извршење обавеза или је пак неизвршење обавезе последица непажње.[17]

Кривица је основ одговорности не само физичких, већ и правних лица. Примера ради, послодавац (правно, али и физичко лице) дужан је да накнади штету коју су причинили његови запослени у вршењу радних обавеза, ако су поступали или су морали поступати по налогу послодавца и под његовим надзором (чл. 1068. ст. 1. Грађанског законика). У том случају се не ради о одговорности за другог, већ о кривици правног лица као таквог. Могућност каснијег регресирања правног лица од штетника не мења правило о одговорности правног лица за сопствену кривицу.[18]

Чланом 22. ГЗ-а предвиђена је претпоставка кривице (*презумпция виновности*), што значи да нема потребе доказивати кривицу, јер се сматра да је дужник крив за неиспуњење уговорне обавезе, осим уколико докаже супротно. Терет доказивања супротног је на дужнику, али то не значи да би суд требало да буде пасиван. Чланом 150. Грађанског процесног законика[19] предвиђа се наиме да је суд активан, односно да указује странама у спору да предложе додатне доказе или доказе изводи по сопственој иницијативи. У том смислу, претпоставка кривице помаже суду, јер подстиче туженог (дужника) да се максимално потруди да докаже да на његовој страни нема кривице. С друге стране, и тужилац (поверилац) мора бити активан, доказујући да је претрпео штету јер дужник није испунио своје обавезе. Активност суда и страна у спору доприноси утврђивању истине, која се налази у основи судских одлука.[20]

2. ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД УГОВОРНЕ ОДГОВОРНОСТИ

1) Ослобођење од одговорности у случају доцње

Према члану 405. ст. 1. Грађанског законика дужник који задоцни са испуњењем обавезе одговара повериоцу за штету насталу као последица доцње, као и за немогућност испуњења, која је настала случајно (без његове кривице) након његовог доласка у доцњу (нпр. случајна пропаст ствари

16 О. С. Иоффе, *Обязательственное право*, Юридическая литература, Москва 1975, 132.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.,* 138.

19 Грађански процесни законик Руске Федерације (Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации), № 138-ФЗ/2002.

20 О. С. Иоффе, 139.

коју је дужник требало да преда повериоцу). Одговорност за доцњу у испуњењу уговорне обавезе је објективна, што указује на тенденцију пооштравања уговорне одговорности за неиспуњење обавезе у руском Грађанском законику.[21] Исто правило садржи и члан 262. ст. 2. и 4. српског Закона о облигационим односима.

Правне последице доцње дужника састоје се у обавези накнаде штете коју је поверилац претрпео услед доцње, али и у одговорности дужника за случајну пропаст ствари која се десила након његовог доласка у доцњу. Ако је услед доцње поверилац изгубио интерес за испуњење обавезе (нпр. новогодишњи украси стигну повериоцу 2. јануара), поверилац може одбити испуњење обавезе и захтевати накнаду штете (чл. 405. ст. 2. Грађанског законика). Овде се ради о фиксним уговорима, односно према терминологији руског Грађанског законика – о уговорима са тачно одређеним роком испуњења (*с исполнением к строго определенному сроку* – чл. 457. ст. 1. ГЗ-а), који се препознају када из уговора јасно проистиче да у случају непоштовања рока поверилац губи интерес за испуњење (*утрачивает интерес к договору* – чл. 457. ст. 2. Грађанског законика). Ради се о изузетку од општег правила недозвољености једностраног раскида или једностране измене услова уговора из члана 310. руског Грађанског законика.

Осим дужника, и поверилац може доћи у доцњу и то у три случаја: прво, када одбије да прихвати уредно испуњење обавезе дужника; друго, када, у смислу члана 406. ст. 1. т. 1. ГЗ-а, није предузео радње неопходне за дужниково испуњење обавезе (нпр. поверилац не саопшти дужнику тачно место испуњења уговорне обавезе); и треће, када поверилац одбије да дужнику изда признаницу о испуњењу дуга или одбије да врати дужнику исправу о дугу, с обзиром на то да се присуство исправе о дугу код дужника сматра доказом да је уредно испунио своју уговорну обавезу, све док се не докаже супротно (чл. 408. ст. 2. Грађанског законика). Доцња повериоца представља околност која води смањењу обавезе дужника све до његовог потпуног ослобођења од уговорне одговорности.

Правне последице доцње повериоца састоје се у праву дужника да од повериоца захтева накнаду штете, осим ако докаже да је она последица околности за које не одговара. У случају када је у питању ослобођење повериоца од одговорности због задоцњења у испуњењу обавезе, чланом 406 ст. 1 т. 3. ГЗ-а предвиђено је да се сматра да поверилац није дошао у доцњу ако дужник није у стању да испуни своју обавезу, без обзира на то што поверилац није предузео радње неопходне да би дужник испунио своју уговорну обавезу.[22] Поверилац се, поред тога ослобађа од одговорности за штету коју је дужник претрпео због његове доцње, ако докаже да је доцња последица околности за које не одговарају ни он нити лица којима је било поверено испуњење обавезе (чл. 406. ст. 2. Грађанског законика).

---

21 М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/73/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

22 Тачка 3. ст. 1. чл. 406. ГЗ-а уведена је Федералним законом „О уношењу измена у први део Грађанског законика Руске Федерације“ №. 42-ФЗ од 8. марта 2015.

2) Ослобођење од одговорности у случају неизвршења уговорне обавезе

Пре разматрања начина на који дужник може да се ослободи уговорне одговорности, требало би направити разлику између случаја и више силе у руском праву.

Случај (*случай*) као појам није одређен у Грађанском законику, али се у правној литератури сматра да је то околност која указује на одсуство кривице неке уговорне стране.[23] Случај постоји ако дужник није знао, није могао и није био дужан да зна за могућност настанка штете, а да је знао за ту могућност, могао би да је спречи.[24]

Насупрот томе, појам више силе (*непреодолимая сила*)[25] одређен је чланом 401. ст. 3. ГЗ-а и подразумева ванредне догађаје који се нису могли спречити у датим околностима. За разлику од случаја чија је карактеристика субјективна несавладивост, виша сила представља објективно несавладиву околност – ону која је несавладива чак и када је опасност била извесна.[26]

Виша сила поседује још неколико карактеристика. Прво, виша сила је спољњи узрок или узрок унутар делатности која доводи до штете (*внешнее либо внутреннее обстоятельство по отношению к деятельности, причиняющей убытки*). Друго, ванредна је, а не редовна, свакодневна околност (*чрезвычайное обстоятельство*). Трећу карактеристику више силе чини несавладивост (*непредотвратимость*). Према члану 401. ст. 3. ГЗ-а, у околности које представљају вишу силу не спада неизвршење обавеза дужникових дужника, недостатак робе на тржишту, која је неопходна за извршење уговорне обавезе, као и неликвидност дужника, односно недостатак новца за извршење уговорне обавезе. Недостатак новца, чак и услед околности које представљају вишу силу, привременог је карактера, а новац је увек у оптицају и дужник га већ „сутрадан“ може имати и испунити своју уговорну обавезу. У случају ако би се дужник ослободио уговорне одговорности, доказујући да нема новца услед дејства више силе, то би могло довести до неоснованог обогаћења дужника.[27]

У руском праву је опште правило да је уговорна одговорност субјективна. При томе, кривица дужника се претпоставља, те он мора доказати да није крив за неиспуњење, ако жели да се ослободи од уговорне одговорности. Може дакле доказати случај и тиме се ослободити од одговорности

---

23 В. А. Хохлов, 121.

24 О. С. Иоффе, 151.

25 У руској правној литератури се среће израз *форс-мажор* (од француског *force majeure*) који означава вишу силу, али има аутора који скрећу пажњу да то није законски термин и да би требало користити израз виша сила, осим ако се пише о међународним правним изворима (видети: В. А. Хохлов, 121).

26 В. А. Хохлов, 121; М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/73/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

27 *Ibid.*

за штету. У трговинскоправним односима, међутим, стандард професионалне одговорности за неиспуњење уговора је повишен, те се зато дужник теже може ослободити од одговорности за штету – једино под условом да докаже да није могао испунити обавезу услед дејства више силе. Даље, то значи да ће дужник одговарати за насталу штету без обзира на кривицу.

Требало би имати у виду да је одредба ГЗ-а, која предвиђа објективну одговорност код трговинскоправних послова (односно могућност ослобођења од одговорности доказивањем више силе) диспозитивног карактера, што значи да је могуће уговором предвидети нешто друго.[28] Уговором се могу предвидети околности које дужника ослобађају од одговорности, али није дозвољено унапред искључити или ограничити одговорност за намерно неиспуњење уговорних обавеза, јер би то, према члану 401. ст. 4. ГЗ-а, био ништав правни посао (*ничтожная сделка*). С обзиром на наведено, могуће је уговором предвидети ограничење одговорности, допунске основе ослобођења од одговорности, али не и потпуно ослобођење од одговорности за штету насталу неизвршењем уговорне обавезе. Наведено правило представља ограничење аутономије воље, односно „слободе уговора" (*свобода договора*) из члана 421. Грађанског законика.

У руској арбитражној пракси је примећено да уговорне стране приликом закључења уговора проширују појам више силе, тако што под вишу силу подводе додатне околности у односу на оне које су предвиђене чланом 401. ст. 3. ГЗ-а, уместо да уз вишу силу (односно поред више силе) предвиде додатне основе ослобођења од одговорности. Уговорне стране тиме, заправо, врше превид да ГЗ садржи тачно одређење појма виша сила, као изванредних и несавладивих околности и тиме не допушта широко тумачење, односно проширење појма више силе. Тако је у предметима Међународног привредног арбитражног суда при Трговинско-индустријској комори Руске Федерације (*Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате Российской Федерации*) установљено да је суд доносио пресуде, по којима је једна уговорна страна била дужна да надокнади штету другој, иако је штета настала услед околности које су биле ван њене контроле, с обзиром на то да те околности нису биле предвиђене у списку околности које представљају вишу силу, а који је био наведен у уговору. Даље, то значи да је одговорност једне уговорне стране била претерано пооштрена, јер није могла бити ослобођена од одговорности чак ни у случају више силе, с обзиром на то да конкретна околност није била предвиђена у уговору као виша сила. Управо зато, у руској правној литератури се може наћи савет за уговорне стране да приликом закључења уговора детаљно регулишу одговорност за штету насталу услед неиспуњења уговорних обавеза, укључујући и основе ослобођења од уговорне одговорности. У супротном, у неким ситуацијама се може догодити да, без обзира на очигледност одсуства кривице одређене уговорне стране, она остане одговорна за насталу штету.[29]

---

28 М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/72/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

29 *Ibid*.

Поводом обележја несавладивости, поставља се питање да ли се несавладивост цени према конкретном лицу или је потребно да се ради о општој несавладивости. У вези са тим питањем постоје размимоилажења у руској правној теорији. Неки аутори сматрају да је потребно да се ради о околностима које су несавладиве за одређено (конкретно) лице с обзиром на сва средства која су њему доступна за отклањање таквих околности.[30] Тада се виша сила дефинише као спољашња или у односу на опасну делатност унутрашња околност, која је због обележја ванредности несавладива за конкретно лице, узимајући у обзир сва средства доступна њему и способности за отклањање такве околности.[31] Други аутори сматрају да је виша сила једино околност која је несавладива за све правне субјекте, односно да је неопходна општа несавладивост, а с обзиром на општи ниво развоја науке и технике, што је, чини се, убедљивије схватање. Друго схватање би значило да несавладивост означава да у датој ситуацији недостају техничка и друга средства помоћу којих би се могло спречити наступање таквих околности и њихових последица.[32]

Истоветно, као у руској, и у српској правној теорији се истиче да је несавладивост, односно неотклоњивост централни елемент више силе[33], имајући у виду да се догађаји који се могу предвидети по правилу могу и отклонити, а ако се не могу отклонити, ирелевантно је да ли се могу предвидети или не. Дужник ће дакле бити одговоран ако одређени договор предвиди, а не отклони га, иако је могао. У случају да га не може отклонити, не би требало да буде одговоран без обзира на предвидљивост.[34] Битно је истаћи да се у руској правној литератури скреће пажња да не може доћи до ослобођења од објективне одговорности на основу више силе, ако је дужник знао за вишу силу у моменту обавезивања.[35]

Објективна одговорност за неизвршење уговорне обавезе постоји код оставе, односно чувања ствари, где оставопримац коме је чување ствари професионална делатност одговара и за случајну пропаст, губитак или оштећење чуване ствари. Оставопримац-професионалац одговара за пропаст, губитак или оштећење ствари предатих на чување, ако не докаже да је то последица више силе или природе ствари за коју оставопримац приликом пријема ствари на чување није знао или није морао знати, или је то последица намере или грубе непажње оставодавца (чл. 901. ст. 1. Грађанског законика). У случају да је оставодавац пао у доцњу тиме што није извршио своју обавезу преузимања ствари (у складу са чл. 899. ст. 1. ГЗ-а), оставопримац ће одговарати само у случају своје намере или грубе непажње (чл. 901. ст. 2. Грађанског законика).

30 О. С. Иоффе, 153.

31 *Ibid.*

32 В. А. Хохлов, 121.

33 М. Васиљевић, *Одговорност железнице у домаћем и међународном превозу робе,* Научна књига, Београд 1987, 113.

34 *Ibid*, 108.

35 О. С. Иоффе, 153.

Одговорност оставопримца-професионалца у руском праву се може упоредити са одговорношћу складиштара у српском праву, и у том смислу постоји разлика између решења руског Грађанског законика и српског Закона о облигационим односима (даље ЗОО). У руском праву одговорност складиштара несумњиво јесте објективна, имајући у виду да се складиштар ослобађа одговорности ако докаже да је штета настала услед више силе или природе ствари за коју оставопримац приликом пријема ствари на чување није знао или није морао знати, или као последица намере или грубе непажње оставодавца. Закон о облигационим односима садржи непрецизну формулацију у одредби члана 731. ст. 1. у којој је предвиђено да складиштар одговара за штету на роби, осим ако докаже да је штета проузрокована услед околности које се нису могле избећи или отклонити, или је проузрокована кривицом оставодавца, манама или природним својством робе, као и неисправном амбалажом.

У српској правној теорији се истиче да је одговорност складиштара објективна[36], те да складиштар може одговарати и када је штета проузрокована случајем.[37] Проблем је што се формулација из ЗОО-а о ослобођењу складиштара од одговорности, ако докаже да је штета настала услед „околности које се нису могле избећи или отклонити", готово се не разликује у односу на формулацију из члана 263. ЗОО-а, где такве околности обухватају не само вишу силу, већ и случај.[38] Стога, доказујући наведене околности, складиштар заправо доказује случај, те би требало сматрати да је одговорност складиштара ипак субјективна. У сваком случају, формулација Закона о облигационим односима у погледу одговорности складиштара није потпуно јасна, а у Нацрту ГЗ-а Републике Србије задржана је иста формулација, односно није решена дилема која постоји у погледу основа одговорности складиштара. Видимо да је решење у руском Грађанском законику боље и не оставља простор за различита тумачења, имајући у виду да се несумњиво наводи да се складишар ослобађа од одговорности, ако докаже да је штета настала као последица више силе.

Посебна правила у односу на опште правило о ослобођењу од одговорности код трговинскоправних послова важе код уговора о превозу. На пример, превозилац се ослобађа од одговорности приликом изостанка предаје превозних средстава за превоз терета, а пошиљалац због изостанка предаје

---

36 И. Јанковец, *Привредно право*, Службени преглед, Београд 1996, 446. Има аутора који наводе да складиштар не одговара за штету на роби, ако је она последица више силе, ако је настала кривицом оставодавца или због природног својства робе, из чега се закључује да је одговорност складиштара објективна (I. Žuvela, „Član 731", u: B. Blagojević, V. Krulj (ur.), *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, Beograd 1983, 1665).

37 М. Васиљевић, *Трговинско право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, 175.

38 Према чл. 263 ЗОО-а дужник се ослобађа од одговорности, ако докаже да није могао да испуни своју обавезу, односно да је закаснио са испуњењем обавезе због околности насталих после закључења уговора, које није могао спречити, отклонити или избећи. Требало би сматрати да се под таквим околностима подразумева не само виша сила, већ и случај. Више о тумачењу чл. 263. ЗОО-а видети: Маша Мишковић, „Ослобођење од уговорне одговорности", *Право и привреда*, 4–6/2015, 200–209.

терета или због некоришћења предатих превозних средстава, не само доказивањем више силе, већ и других околности стихијског карактера, ратних дејстава, прекида или ограничења превоза робе у одређеним правцима и у другим случајевима предвиђеним прописима и кодексима, који се односе на уговор о превозу (чл. 794. ст. 2. Грађанског законика).

У руском праву постоји још једно значајно правило повезано са неиспуњењем уговорне обавезе у натури. У случају неуредног испуњења обавезе у натури (доцња, делимично испуњење), дужник се наиме не ослобађа обавезе испуњења, чак и када је платио уговорну казну, односно надокнадио насталу штету, ако нешто друго није предвиђено законом или уговором (чл. 396. ст. 1. Грађанског законика). С друге стране, дужник ће се ослободити обавезе испуњења у натури, ако исплати износ уговорне казне и накнади штету насталу неизвршењем, када уопште није испунио своју уговорну обавезу (чл. 396. ст. 2. Грађанског законика). Дужник се такође ослобађа испуњења обавезе у натури ако је поверилац услед доцње изгубио интерес за испуњењем (чл. 396. ст. 3. Грађанског законика).

Коначно, постоје одређене ситуације, односно одређене околности које нису у вези ни са одсуством кривице, нити са вишом силом, а које ипак воде ослобођењу дужника од уговорне одговорности. У складу са чланом 754. ст. 2. ГЗ-а код уговора о грађењу извођач неће бити одговоран наручиоцу/инвеститору за незнатна одступања у односу на техничку документацију, ако докаже да таква одступања нису утицала на квалитет грађевине. У складу са чланом 962. ст. 3. ГЗ-а осигуравач се ослобађа од исплате накнаде осигуранику, ако осигураник намерно није предузео разумне и њему доступне мере како би смањио могуће губитке.

3) Смањење висине одговорности

Опште је правило да степен кривице не утиче на обим уговорне одговорности. Изузетак од тог правила јесте институт урачунавања кривице (*зачет вины*), који подразумева смањење обима одговорности једног лица узимајући у обзир степен кривице другог лица. Поред наведеног термина, користи се и термин мешовита кривица (*смешанная вина*), јер неиспуњење или неуредно испуњење обавезе може да буде последица кривице обе уговорне стране, те ће суд у том случају смањити обим одговорности дужника.

Основ за смањење висине одговорности дужника могу бити и радње повериоца предузете са намером или непажњом које су допринеле повећању висине штете настале због неизвршења уговорне обавезе, као и непредузимање разумних мера за смањење очекиваних губитака од стране повериоца. Радње које би поверилац требало да предузме, како би смањио штету насталу услед неизвршења обавезе дужника, могу бити одређене законом, другим прописом, пословним обичајима или уобичајеним захтевима. Наведено правило постоји, поређења ради, у члану 77. Бечке конвенције (Конвенција УН-а о уговорима о међународној продаји робе), који предвиђа да је страна која се позива на повреду уговора дужна предузети

све мере које су према околностима разумне, како би се смањио губитак (укључујући и измаклу добит), проузрокован таквом повредом. У случају да тако не поступи, друга страна може захтевати смањење накнаде у висини износа губитка који је могао да се избегне.

3. ЗАКЉУЧАК

У руском праву суд има велику улогу у вези са утврђивањем одговорности за штету насталу неизвршењем или неуредним извршењем уговорне обавезе. Суд је тај који може да оцени радње и дужника и повериоца поводом извршења уговорних обавеза, као и све околности које утичу на одговорност, те од суда доста зависи да ли ће утврдити да је дужник одговоран за штету насталу неизвршењем или неуредним извршењем уговора и колика ће бити висина његове одговорности.[39]

Руско право предвиђа субјективну одговорност, односно одговорност по основу кривице када је у питању неизвршење или неуредно извршење уговорних обавеза, што је карактеристика права већине држава континенталноправног система. Објективна одговорност постоји код трговинскоправних уговора уз одређене изузетке предвиђене Грађанским закоником, када се и код трговинскоправних уговора тражи кривица као основ одговорности.

На основу разматраних правила руског ГЗ-а може се рећи да су прецизнија у односу на правила српског Закона о облигационим односима, почев од општег правила о ослобођењу од уговорне одговорности. На пример, у руском ГЗ-у изричито се каже да је дужник одговоран за штету насталу неиспуњењем уговорне обавезе, ако постоји његова кривица, док у нашем ЗОО-у члан 263, који садржи правило о ослобођењу од уговорне одговорности, није прецизан, те је остављен простор за различита тумачења о основу уговорне одговорности.[40] Поред тога, и у другим одредбама ЗОО-а, које уређују одговорност код појединих трговинскоправних уговора, може се приметити недоследност законодавца у формулацијама о ослобођењу од уговорне одговорности. Разматрање ослобођења од уговорне одговорности, овом приликом у руском праву, требало би зато да послужи као подстицај да се у нашем будућем грађанском законику прецизирају двосмислене одредбе и тиме сузи простор за размимоилажења и различита тумачења, а тиме и проблеми који услед различитих тумачења могу настати у пракси.

*

39 М. Брагинский, В. Витрянский, *http://www.e-reading.club/chapter.php/7800/73/Braginskiii%2C_Vitryanskiii_Dogovornoe_pravo._Kniga_pervaya._Obshchie_polozheniya.html*, 31. јануара 2017.

40 Више о дилемама у погледу основа уговорне одговорности у српском праву, у: М. Мишковић, 197–216.

Маша Мишкович
юрист-мастер, ассистент, Юридический факультет, Университет в Белграде

ОСВОБОЖДЕНИЕ ОТ ДОГОВОРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

Краткое содржание

В статье рассматривается понятие и основание договорной ответственности в российском праве и основания освобождения должника от ответственности за убытки, причиненные неисполнением либо ненадлежащим исполнением должником обязательств, предусмотренных договором. Рассматривается освобождение от ответственности в случае просрочки должника, в случае неисполнения должником обязательств, а также уменьшение размера его ответственности. Автор анализирует основные решения, которые существуют в Гражданском кодексе Российской Федерации, включая и общие и специальные правила, касающиеся договорной ответственности и освобождения от договорной ответственности, а также, чтобы анализ стал полным, приводит примеры некоторых договоров, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, к которым применяются упомянутые правила. На некоторых местах в статье выделяются основные различия, которые существуют между российским и сербским правами. И наконец, обращается внимание на то, что Гражданский кодекс Российской Федерации содержит более четкие правила по отношению к сербскому Закону об обязательствах, и поэтому автор предлагает уточнить непонятные статьи сербского Закона об обязательствах в будущем сербском Гражданском кодексе.

Ключевые слова: договорная ответственность, освобождение от договорной ответственности, вина, непреодолимая сила, случай.

Maša Mišković, M.A.
Assistent, Faculty of Law, University of Belgrade

EXEMPTION FROM CONTRACTUAL LIABILITY IN RUSSIAN LAW

Summary

In this paper the author analyzes the concept and basis of contractual liability in Russian law and the conditions for exemption of the debtor from liability for damages, caused by his failure to perform any of his contractual obligations or by his non-conforming performance. The author considers exemption from liability in case of debtor's late performance, exemption from liability when the debtor failed to perform any of his contractual obligations, as well as liability reduction. Here are represented the main solutions included in the Civil Code of the Russian Federation. Furthermore, the author considers both general and specific rules relating to contractual liability and exemption from contractual liability, and in order to have complete analysis, the author examines some examples of commercial contracts, to which these rules apply. At certain points the

key differences between the Russian and Serbian law are highlighted. Finally, attention is drawn to the fact that the Russian Civil Code contains more precise rules comparing to the Serbian Law on Contracts and Torts and therefore, the author proposes specifying vague provisions of Serbian Law on Contracts and Torts in the future Serbian Civil Code.

Keywords: contractual liability, exemption from contractual liability, fault, force majeure, hardship.

*Др Ана Човић**

*Проф. др Драган Човић***

УСВОЈЕЊЕ У ПРАВУ РУСИЈЕ

Апстракт

У раду ће бити анализиране одредбе руског Породичног законика које регулишу институт усвојења, са посебним освртом на доступност информација о усвојењу и право детета да зна истину о свом пореклу. На међународном нивоу, та област је регулисана Хашком конвенцијом о заштити деце и сарадњи у међудржавном усвојењу коју је Русија потписала, али је није ратификовала. Будући да се заснивањем међудржавног усвојења мења држава порекла детета, уз могућност одређених злоупотреба у пракси, чињеница је да за децу, за коју се не могу наћи усвојитељи међу домаћим држављанима, оно често представља најбољу опцију за збрињавање. Из тог разлога занимљиво је видети и какав је преовлађујући тренд када су у питању заснивања међудржавних усвојења у Русији.

Кључне речи: *усвојење, право Русије, међудржавно усвојење, Хашка конвенција о заштити деце и сарадњи у међудржавном усвојењу.*

1. УВОД

Усвојење је установа породичног права и установа социјалне заштите деце без родитељског старања. Током историје, циљ и карактер установе усвојења претрпеле су значајне промене. Раније је циљ био да се обезбеди потомство породицама без природног потомства, а усвојитељи су били особе без деце и у доби када их више нису могли имати. Афирмацијом права детета, примарни циљ постаје збрињавање детета без родитеља. Дозвољава се усвојење особама које имају своју децу и онима који су довољно млади да их могу имати, а постепено се забрањује усвојење пунолетних особа. Уводи се потпуно усвојење, са циљем да се дете што потпуније интегрише у нову породицу. Улазак детета у породицу означава почетак односа који би требао да траје цео живот.

У области усвојења, до доношења Конвенције Савета Европе о усвојењу деце (1967), међу националним законодавствима су постојале значајне разлике. Доношење Конвенције о усвојењу деце чини први значајнији корак учињен у циљу хармонизације националних законодавстава у тој об-

* Научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

** Ванредни професор, Пословни и правни факултет Унион – „Никола Тесла“, Београд.

ласти. Ревидирање Европске конвенције о усвојењу деце из 2008. године представља резултат застарелости појединих одредаба Конвенције из 1967. године, што се може уочити и поређењем решења из те конвенције са праксом Европског суда за људска права.

2. ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ УСВОЈЕЊА У ПРАВУ РУСИЈЕ

Породични законик Русије[1] (даље ПЗР) из 1995. године регулише материју усвојења. У тој области руско право јесте специфично, пре свега зато што прихвата принцип апсолутне тајности усвојења. Детету се могу променити датум и место рођења, на захтев усвојитеља. Кршење принципа тајности представља и кривично дело, за које одговарају сва лица која су учествовала у поступку заснивања усвојења, уколико се догоди да одају службену тајну (чл. 135. до 139. Породичног законика).

Усвојење представља облик збрињавања малолетне деце без родитељског старања онда када је то у њиховом интересу, узимајући у обзир могућност да му се обезбеди физички, ментални, духовни и морални развој. Усвојење браће и сестара од различитих лица није дозвољено, осим у случајевима када је то у интересу деце. Усвојење деце од стране страних држављана или особа без држављанства дозвољено је само у случајевима када није могуће да се та деца доделе породицама грађана Руске Федерације који стално живе на територији Руске Федерације или рођацима деце без обзира на националност и место пребивалишта тих рођака. Деца се могу дати на усвојење грађанима Руске Федерације који стално живе ван територије Руске Федерације, страним држављанима или лицима без држављанства који нису рођаци деце, после три месеца од дана пријема информација о таквој деци у државну базу података, о деци без родитељског старања према ставу 3. члана 122. овог законика (чл. 124. Породичног законика Русије).

Усвојење се заснива одлуком суда према изјави лица заинтересованих да усвоје дете. Обавезно је учешће усвојилаца, агенције за старатељство и старатеља, као и тужиоца. Неопходан јесте и закључак органа старатељства о ваљаности усвојења и о његовој усаглашености са интересима усвојеног детета са назнаком података о личном контакту усвојилаца. Контролу животних услова и образовање деце у породицама усвојитеља на територији Руске Федерације дефинисала је Влада Руске Федерације. Права и дужности усвојитеља и усвојеника настају од дана правноснажности судске одлуке о усвојењу детета. Према члану 125. ПЗР-а суд је дужан да у року од наредна

1 Семейный кодекс Российской Федерации от 29. декабря 1995. г., № 223-ФЗ, *Собрание законодательства РФ*, 1. јануар 1996, бр. 1, са изменама и допунама од: 15. новембра 1997, 27. јуна 1998, 2. јануара 2000, 22. августа и 28. децембра 2004, 3. јуна, 18. и 29. децембра 2006, 21. јула 2007, 24. априла, 30. јуна 2008, 23. децембра 2010, 4. маја, 30. новембра 2011, 12. новембра 2012, 2. јуна, 25. новембра 2013, 5. маја, 4. новембра 2014, 20. априла, 13. јула, 28. новембра, 29, 30. децембра 2015, доступно на: *http://www.interlaw.ru/law/docs/10005807/*, 17. јуна 2017.

три дана пошаље извод одлуке телу надлежном за регистрацију усвојења према месту доношења одлуке.

Није дозвољено било какво посредовање у поступку усвојења нити активност других особа у име и за рачун лица која желе да усвоје децу. Активности агенција и извршне власти за извршавање обавеза за идентификацију деце без родитељског старања, али и активности органа који су посебно овлашћени од страних држава или организација за усвојење деце која се спроводе на територији Руске Федерације, захваљујући међународним уговорима Руске Федерације, или на основу принципа реципроцитета, не представљају посредничке активности. Органи и организације који су наведени не могу да се воде комерцијалним интересима у тим активностима. Обавезно лично учешће особа заинтересованих да усвоје дете током поступка, не лишава их права да користе преводилачке услуге у неопходним случајевима (чл. 126. Породичног законика Русије).

Лица која имају право да буде усвојитељи јесу: пунолетне особе оба пола, осим лица која су пословно неспособна или имају ограничену способност; лица лишена родитељског права или ограничена судском одлуком у вршењу родитељског права; лица која су неправилно обављала дужност стараоца због чега су разрешена дужности; бивши усвојитељи, уколико је усвојење престало услед њихове кривице; лица која из здравствених разлога не могу да врше родитељско право (списак болести услед којих особа не може да усвоји дете прописала је Влада Руске Федерације); особе које у тренутку усвојења немају одговарајуће приходе и чији стамбени услови не испуњавају прописане услове у погледу здравствених и техничких услова; лица са досијеом у криминалној евиденцији због осуде за кривично дело против живота и здравља грађана (чл. 127. Породичног законика Русије).

Разлика у годинама између усвојитеља који није ожењен и усвојеника мора да буде најмање шеснаест година. За пуноважно усвојење детета, неопходна је сагласност родитеља, а уколико су они млађи од 16 година, захтева се и сагласност њихових родитеља или стараоца. Из одређених разлога суд ту разлику може да смањи својом одлуком. Сходно члану 128. ПЗР-а, када дете усвајају очух или маћеха, разлика у годинама као услов за заснивање усвојења не постоји.

Усвојење детета захтева сагласност родитеља. Сагласност родитеља мора бити дата у форми оверене изјаве. Они имају право да повуку сагласност пре доношења судске одлуке. Према члану 129. ПЗР-а, родитељи могу да дају сагласност за усвојење детета тек након његовог рођења. Сагласност родитеља није потребна у случајевима када су непознати, или су лишени родитељских права, или више од шест месеци нису живели заједно са дететом и избегавали су своје обавезе у вези са његовим образовањем и издржавањем (члан 130. Породичног законика Русије).

Сагласност се тражи и од хранитеља, ако се усвојеник налази у хранитељској породици, као и од директора установа социјалне или здравствене заштите, уколико се дете налази у некој од тих установа. Суд доноси одлуку и када недостају потребне сагласности, ако за то постоје оправдани

разлози (чл. 131. Породичног законика). Неопходна је и сагласност детета старијег од десет година. У случају да је пре подношења захтева за усвојење дете живело у породици усвојитеља, као изузетак, може се одобрити усвојење без добијања сагласности усвојеног детета (чл. 132. Породичног законика Русије).

Дете могу усвојити супружници, један од њих уз пристанак другог и лица која нису у браку. У случају када дете усваја један супружник, према члану 133. ПЗР-а сагласност другог се неће тражити ако супружници не живе заједно дуже од годину дана или је непознато пребивалиште другог супружника.

Ради обезбеђивања тајности усвојења, на захтев усвојитеља може бити промењен датум рођења усвојеника, али не више од три месеца, као и место његовог рођења. Промена датума рођења усвојеника је, према члану 135. ПЗР-а, дозвољена само када се усваја дете старости до годину дана.

Уколико усвојитељи то захтевају, суд ће донети одлуку да се они упишу у матичну књигу рођених као родитељи, с тим што се у случају када је усвојеник навршио десет година живота, захтева и његова сагласност, осим уколико она није била потребна ни за заснивање усвојења (чл. 136. Породичног законика Русије). И у случају када усвојитељи нису уписани у матичну књигу рођених као родитељи усвојеника, јер нису то захтевали, усвојење производи сва дејства потпуног усвојења, будући да то представља једини облик усвојења које руско право познаје.

Усвојена деце и њихово потомство у односу на усвојиоце и њихове рођаке, и усвојиоци и њихови рођаци у односу на усвојену децу и њихово потомство јесу изједначени у личним и имовинским правима и дужностима са сродницима по пореклу. Усвојена деца губе права и обавезе према родитељима и крвним сродницима. Начин одржавања односа усвојеног детета са једним од родитеља или са родбином умрлог родитеља наводи се у судској одлуци, сходно члану 137. Породичног законика Русије.

Усвојеник има право на пензију умрлог родитеља и након заснивања усвојења (чл. 138 Породичног законика Русије).

Тајност поступка заснивања усвојења детета гарантована је законом, а односи се на судију који је донео одлуку, службенике који спроводе регистрацију усвојења, као и на особе које су на било који начин информисане о усвојењу. Према члану 139. ПЗР-а, они који открију заштићене податке биће одговорни у складу са законом.

Суд је надлежан и за поништај усвојења, који наступа моментом правноснажности решења о поништају. Према одредбама чланова 140–144. ПЗР-а, поништај могу да траже усвојеник који је навршио 14 година, родитељи, усвојитељи, јавни тужилац и орган старатељства, а у случају када је усвојеник пунолетан, усвојење се може укинути само уколико се са тим сагласе усвојеник, усвојитељи и родитељи, ако су живи и нису лишени родитељског права или пословне способности.

Након поништаја усвојења установљавају се међусобна права и дужности између детета и његових родитеља и сродника, уколико то захтева интерес детета. У одсуству родитеља, као и када је то у супротности са

интересима детаета, дете се даје на негу органу старатељства. Суд такође решава питање да ли дете задржава име, средње име и презиме које је добило након заснивања усвојења. Сходно члану 143. ПЗР-а, промена имена, средњег имена или презимена детета које је достигло узраст од десет година могућа је само уз његов пристанак.

Интересантно је решење руског законодавства, по коме рођену браћу и сестре не могу усвојити различите особе. Та могућност постоји само уколико би такво раздвајање било у интересу деце. Сматра се да раздвајање рођене браће и сестара може лоше утицати на дечју осетљиву психу и њихов ментални развој. Узмемо ли у обзир и то да се ради о деци чији родитељи нису живи, о напуштеној деци или деци без адекватне родитељске бриге и старања, јасно је да су та деца у односу на своје вршњаке који живе у складном породичном окружењу сигурно осетљивија. Самим тим, њихово одвајање од рођеног брата или сестре, додатно би утицало на њихово емотивно стање и вероватно допринело њиховом тежем уклапању у породицу усвојитеља. Наведено решење из руског права заслужује да буде разматрано у оквиру неких будућих измена нашег породичног законодавства.

3. МЕЂУДРЖАВНА УСВОЈЕЊА

Често се поставља питање да ли би требало засновати међудржавно усвојење у ситуацији када не постоји могућност да усвојењем дете збрину домаћи држављани или би предност требало дати другим алтернативним облицима заштите у држави порекла детета. У Конвенцији о правима детета утврђује се обавеза страна уговорница да, у складу са националним законима, обезбеде алтернативну бригу за дете које не може да одраста у породичном окружењу. У складу са чланом 20. Конвенције, приликом разматрања решења које ће одабрати, дужна пажња се мора посветити потреби успостављања континуитета у подизању детета као и етничком, религиозном, културном и језичком пореклу детета.[2] Међудржавно усвојење се може сматрати алтернативним начином бриге о детету, уколико се дете не може сместити, усвојити или на други одговарајући начин збринути у земљи порекла, у складу са чланом 21. Конвенције о правима детета.

У случају међународног усвојења, осим што се дете измешта у породицу усвојитеља, оно мења и државу порекла, чиме се доводи у питање и опстанак културног, етничког и верског идентитета детета. Истиче се постојање ризика злоупотребе деце под велом међународних усвојења и учесталост трговине децом ради усвојења у појединим државама, због чега је приметна тенденција затварања појединих држава према међународним усвојењима.

Недостатак домаћих и међународних правних инструмената у тој области, довео је до потребе да се проблему мултилатерално приступи. На 17. сесији Хашке конференције за међународно приватно право 29. маја 1993. године, усвојена је Конвенција о заштити деце и сарадњи у области

2 Према тексту Конвенције ОУН-а о правима детета из 1989. године, *Службени лисӣ СФРЈ– Међународни уӣовори*, бр. 15/1990 и *Службени лисӣ СРЈ*, бр. 4/96 и 2/97.

међународног усвојења (ступила на снагу 1. маја 1995. године).[3] Стављање резерви на поједине одредбе Конвенције није дозвољено, али државе имају могућност да се успротиве приступању одређене државе. У том случају, Конвенција се не примењује на њихове међусобне односе. Државе, такође, могу да одустану од даље примене Конвенције. Конвенција обезбеђује већу сигурност за све учеснике у поступку усвојења, успоставља систем сарадње између органа у држави порекла и држави пријема и своди на најмању меру могућност евентуалних злоупотреба у процесу међудржавног усвојења, прописивањем јасних процедура. Примењује се у ситуацијама када усвојитељ и усвојеник немају пребивалиште у истој држави, уколико су и држава порекла и држава пријема потписнице Конвенције. Конвенција се примењује у циљу заштите лица без родитељског старања узраста до 18 година, а форма усвојења коју Конвенција познаје јесте потпуно усвојење. Највећи значај Конвенције се огледа у аутоматском признавању усвојења и његових дејстава у свим државама уговорницама. Конвенција је први универзални међународни документ који регулише међународно усвојење.

Русија још увек није ратификовала Конвенцију о заштити деце, иако су разлози у прилог ратификацији бројни. Ратификовање Конвенције би допринело безбеднијој, потпунијој и ефикаснијој заштити деце без родитељског старања, на релацији Русије и осталих држава уговорница. Ратификацијом Конвенције би се појачала сигурност у поступцима међународних усвојења и смањила могућност злоупотреба, корупције и трговине децом у сврху усвојења. Сарадњом између надлежних органа држава, акредитовањем агенција и појединаца који могу учествовати у поступку усвојења и утврђивањем јасних правила њиховог пословања, сигурност поступка усвојења би била знатно повећана. Гарантована постадоптивна заштита чини још један разлог који говори у прилог потреби ратификације Конвенције. Ратификацијом, односно њеним потврђивањем од парламента или другог надлежног органа државе, Конвенција постаје обавезна као и сваки други закон, што значи да би судије могле у доношењу својих пресуда да се позивају на Конвенцију и да је непосредно примењују и када је она у сукобу са неким законом, јер ратификовани међународни уговори имају примат над унутрашњим изворима права у складу са принципом *pacta sunt servanda.*

Чињеница јесте и то да реализација међудржавних усвојења носи са собом одређене ризике. Један од ризика представља могућност да дете доживи кризу идентитета, из разлога што не припада истој етничкој гру-

3 Конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења, Хаг, 1993. године. Хашка конференција о међународном приватном праву је међународна владина организација, основана 1893. године. Први међународни уговор који се тицао деце усвојен је у оквиру Хашке конференције 1900. године и то је био Уговор о сукобу права и надлежности код старатељства над малолетницима. Уједно представља први међународни документ у коме се појављује термин најбољи интерес детета. Најзначајније конвенције Хашке конференције које се односе на имплементацију права детета јесу Конвенција о праву издржавања (1973), Конвенција о грађанским аспектима међународне отмице детета (1980) и Конвенција о заштити деце и сарадњи у вези са међународним усвојењем (1993), према: Невена Вучковић-Шаховић, *Права детета и међународно право*, Југословенски центар за права детета, Београд 2000, 65.

пи. Посебно се то односи на интеррасна усвојења.[4] Сведоци смо, такође, данашњег тренда да богатији усвојиоци из економски развијених држава долазе у сиромашне државе у време ратова, земљотреса и глади, усвајају и одводе велики број здраве деце, остављајући старију и хендикепирану децу у институционалном смештају. Деца из Русије су веома „тражена" на тржишту усвојења у Сједињеним Америчким Државама, због чега је цена за усвојење те деце врло висока, тако да руске агенције за усвајање личе више на пословне агенције за згртање профита, него на агенције које раде у интересу деце.[5] Дејвид Смолин са Самфорд универзитета такву појаву сматра криминалном, и закључује да нема чврсте воље да јој се стане на пут, јер се третира као „неки блажи порок, као што су то проституција или коцкање".[6] Последњих година, поједини скандали који су се догодили са усвојеном децом на нивоу међудржавних усвојења, уздрмали су јавност и довели до тога да поједине државе предложе забрану усвојења своје деце држављанима неких држава. Познат је случај руског дечака кога је брачни пар из Пенсилваније на смрт претукао, што је за последицу имало оштру реакцију руских званичника и позивање на суспензију свих усвојења америчким држављанима.[7] Након смрти двогодишњег руског дечака Диме Јаковљева, кога су усвојили амерички држављани, а који је 2008. године преминуо од последица топлотног удара зато што је провео девет сати затворен у аутомобилу, председник Путин је 28. децембра 2012. године потписао закон којим је забрана и званично ступила на снагу 1. јануара 2013. године.[8] Многи су оценили да то заправо представља одговор на амерички такозвани Магницки закон којим се забрањују визе и располагање имовином у Америци за Русе за које Вашингтон процени да крше људска права.[9] Европски суд за људска права је почетком 2017. године пресудио да Ру-

4 На пример, дете из Азије или Африке, које би усвојио неки европски пар, било би физички видно другачије од својих усвојитеља.

5 D. Smolin, „Intercountry adopting as child trafficking", *Valparaiso University Law Rewiew*, 2/2004, 323–325.

6 *Ibid*.

7 L. Brenckle, „Russian officials call for suspension of adoptions to U.S. parents after death of Dillsburg-area boy", *The Patriot-News*, March 05, 2010, *http://www.pennlive.com/midstate/index.ssf/2010/03/nathaniel_craver_is_15th_or_16.html,* 15. марта 2017.

8 Федеральный закон от 28 декабря 2012 г., № 272-ФЗ „О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации".

9 Према службеним подацима, а како је наведено у новинском чланку „Стоп извозу деце", у Русији живи око 127.000 деце која немају родитељску бригу, а око 750.000 јесте укупан број деце која су остала без родитеља. Годишње америчке породице усвоје око 10.000 деце из иностранства, а од тога 10 одсто чине деца из Русије. Амерички родитељи усвајају и децу са посебним потребама – парализовану и децу оболелу од Дауновог синдрома. За последњих 20 година грађани САД-а усвојили су око 60.000 руске деце. Од тог броја погинуло је 19, а за то време у Русији је погинуло више од 1.500 усвојене деце – истиче парламентарац Дмитриј Гутков из Праведне Русије. Са друге стране, они који подржавају доношење таквог закона кажу да би требало имати у виду да злоупотребе усвојене деце у САД-у нису ретке, наводећи случајеве силовања усвојене девојчице од педофила и породице која је усвајила 21 девојчицу са инвалидите-

сија мора да плати укупну одштету или појединачно по 3.000 евра и судске трошкове у износу од 600 евра држављанима САД-а којима је забрањено да усвоје децу, а који су се налазили у завршној фази процеса усвојења, јер је 45 америчких држављана на тај начин било дискриминисано.[10]

Заснивањем међудржавног усвојења, детету се пружа прилика да одрасте у топлом породичном окружењу, а пред надлежне органе се поставља задатак да то усвојење реализују у најбољем интересу детета и уз његову потпуну заштиту. Из тог разлога је важна ратификација Конвенције о заштити деце и сарадњи у међудржавном усвојењу уз истовремено унапређење механизама заштите и сарадње на међународном плану, како би се могућност злоупотреба деце међудржавним усвојењима свела на минимум. Позитивни ефекти тог облика заштите деце претежу над негативним, под претпоставком активног учешћа државе у сузбијању уочених злоупотреба и изрицања оштрих казни за кривична дела из те области.[11]

4. ПРАВО ДЕТЕТА НА ИНФОРМАЦИЈЕ О СВОМ ПОРЕКЛУ

Конвенција о правима детета јемчи право на име, држављанство и очување идентитета (чл. 7. и 8) те се утврђује да дете има право да зна ко су му родитељи, уколико је то могуће; право на живот са родитељима (чл. 9, 10. и 11. Конвенције о правима детета) – утврђује се право детета да живи са њима, осим у случају када се у одговарајућем поступку оцени да је одвајање од родитеља у дететовом најбољем интересу. Уколико је одвојено од једног или од оба родитеља, има право да одржава контакт са њима. Право детета на живот са родитељима и на личне односе са родитељем са којим не живи, потврђено је и одлукама Европског суда за људска права (*Case of K. and T v. Finland*, No. 25702/94 од 12. јула 2001,[12] *Case of Sophia Gudrun Hansen v. Turkey*, No. 36141/97 од 23. децембра 2003. године).[13]

У ситуацијама када се дете усваја уз истовремено брисање података о његовим родитељима, коју прати њихова замена подацима усвојитеља, може се рећи да се прекраја породична историја особе, маскира порекло и законом подржава замена идентитета, уколико није установљена законска обавеза усвојитеља да детету саопште истину. Дете се штити на начин који

том, а потом направила порно студио. Опширније на *http://www.vesti-online.com/Vesti/Svet/294459/Stop-izvozu-dece.*

10 *Case of A. H. and Others v. Russia* (application nos. 6033/13, 8927/13, 10549/13, 12275/13, 23890/13, 26309/13, 27161/13, 29197/13, 32224/13, 32331/13, 32351/13, 32368/13, 37173/13, 38490/13, 42340/13 and 42403/13), 17. 1 2017, *https://www.scribd.com/document/337115580/Case-of-a-h-and-Others-v-Russia.*

11 Ана Човић, „Међудржавна усвојења између акта насиља и чина љубави", *Страни правни живот*, 3/2012, 322.

12 Case of K. and T v. Finland, No. 25702/94, *file://localhost/, http/::www.nkmr.org:en:european-court-of-human-rights:174-import:1080-k-and-t-against-finland,* 22. маја 2017.

13 Case of Sophia Gudrun Hansen v. Turkey, No. 36141/97, *http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4550391,* 22. маја 2017.

су закон и надлежни органи проценили као најсврсисходнији, без сагласности, претходне и накнадне, субјекта те заштите.[14]

Родитељски однос се успоставља на основу чињенице рођења и постоји између тачно одређених лица, везан је за личност и не може се преносити, укидати, мењати или успостављати (генска и ДНК-а веза). Родитељски однос претходи свему, и држави и праву, а престанак родитељског права не може да га укине, јер су његови сегменти вршење родитељских права и дужности и само су они подложни правном регулисању.[15] Дешава се, међутим, да решење о лишењу родитељског права постаје покриће за дететово, не само физичко измештање у другу породицу ради збрињавања, већ и за прикривање, па чак и промену података о његовом идентитету, што илуструје члан 135. ПЗР-а који прописује могућност да усвојитељи промене место и датум рођења детета за највише три месеца, уколико је у питању дете старости до годину дана.

Наведено решење осликава затворена усвојења која су доминирала у прошлости, а преовлађују и у садашњости. Карактерише их непостојање размене информација и контаката било које врсте између биолошких родитеља и усвојилаца. За родитеља ништа не може бити важније од питања ко ће усвојити његово дете, међутим, из те процедуре и поступка доношења одлуке он се потпуно искључује. Као одговор на затворене процедуре појављује се отворено усвојење карактеристично за право Сједињених Америчких Држава, у коме се родитељи одричу свих законских и моралних права, као и права на одгајање детета, али задржавају право да одржавају контакте са њим и да имају информације о његовом боравишту, у циљу његове добробити.[16]

Противници отвореног усвојења истичу могућност злоупотреба и комерцијализације родитељства, као и смањење мотивисаности усвојитеља да усвајају децу услед смањене могућности да се дете потпуно инкорпорира у њихову породицу, због присуства биолошких родитеља, мада искрен однос и истина представљају предуслов за здраву основу на којој се може градити квалитетан међуљудски однос, а затим и однос који ће верно подражавати родитељски однос у својој форми, а у садржини можда бити и квалитетнији од неких односа који постоје између биолошких родитеља и њихове деце, јер крвно сродство није нужно претпоставка квалитетне комуникације, љубави, разумевања и поштовања.[17] Концепт отвореног усвојења полази од чињенице да је усвојење посвећење за цео живот, које захтева да обе стране буду сигурне да је друга страна неко у кога могу да се поуздају дугорочно, као и да постоје ситуације када је присуство биолошких родитеља неопходно за добробит детета (нпр. коштану срж или срж

14 Ана Човић, Драган Човић, „Избор концепта усвојења са аспекта заштите права детета на сазнање свог порекла", *Зборник Матице српске за друштвене науке*, 4/2013, 640.

15 *Ibid*.

16 Г. Ковачек-Станић, *Право детета да зна своје порекло*, Правни факултет у Новом Саду – Центар за издавачку делатност, Нови Сад 1997, 176.

17 А. Човић, Д. Човић, 648.

бубрега могу да обезбеде само крвни сродници, те би природни родитељи били прве особе од којих би се помоћ тражила).[18]

5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Посматра ли се усвојење кроз историју могу се уочити два историјско-правна облика усвојења. Родовско друштвено уређење је у први план стављало интересе генса и колективитет је био примаран у односу на појединца. Адопцијом су се добијала права генса и националност племена. Патријархални модел се појављивао у римском и многим буржоаским правима и његов основни циљ је био продужење породице усвојиоца. Усвојење није постојало у интересу усвојеника. Усвојеник се није потпуно инкорпорирао у породицу усвојиоца, већ је задржавао одређена права и дужности према родитељима и крвним сродницима. Усвојеник је, такође, могао бити ограничен или искључен из наслеђивања, а усвојилац га по правилу није наслеђивао. Усвојење је сматрано за приватну установу, а овлашћења суда приликом судске овере закљученог усвојења сводила су се само на проверу да ли су испуњени формални услови за његово закључење. Демократски модел усвојења постаје доминантан у другој половини XX века, када се тежиште ставља на збрињавање деце без родитељског старања. Све чешће се могу усвојити само малолетна лица, уводи се потпуно усвојење и инсистира се на тајности усвојења, што се аргументује потребом што чвршћег уклапања усвојеника у породицу усвојиоца. Овлашћења државног органа у поступку заснивања усвојења постају знатно шира.

С обзиром на то да је неприкосновено право сваког детета да одраста у прикладном породичном окружењу, у оквиру своје биолошке породице, уколико то није могуће, усвојење јесте следеће најбоље решење, управо из разлога што усвојење представља трајни облик заштите детета, који верно подражава родитељски однос, што га суштински разликује у односу на старатељство и хранитељство као облике заштите. У прошлости је најзначајнија разлика постојала између потпуног и непотпуног усвојења, а данас је то разлика између отворених и затворених усвојења. У циљу потпуне интеграције детета у усвојитељску породицу, многа законодавства, данас, познају само потпуно усвојење, а све актуелније постају полемике између присталица затвореног и отвореног концепта.

Руско право у тој области јесте специфично, пре свега из разлога што прихвата принцип апсолутне тајности усвојења. И поред тога што сва истраживања указују на то да је усвојење најадекватнији и најбољи начин да се збрине дете без родитељског старања, неопходно је рећи да је то тачно у мери у којој се поштују права свих учесника у том поступку, што је онемогућено у ситуацијама када закони крше основно право детета да има увид у истините податке о свом пореклу, што најбоље осликава члан 135. Породичног законика Русије. Самом чињеницом уписа података усвојилаца у матичну књигу рођених, не може се конституисати родитељски однос из-

18 *Ibid.*

међу њих и усвојеног детета, већ се може говорити само о конституисању усвојилачког односа који верно подражава изворни, оригинални родитељски однос. Од битног значаја јесте стављање детета и његових интереса у први план, што се потпуно обезбеђује само кроз отворено усвојење које има утемељеност у природноправној природи родитељског односа, која се не сме игнорисати.[19] У супротном се дете препушта самовољи и дискрецији државних органа, своди на објект – позицију, пуко средство, иако је по природи сврха по себи.[20]

Русија, такође, још није ратификовала Конвенцију о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења, иако су разлози у прилог ратификацији бројни. Ратификација Конвенције би допринела безбеднијој, потпунијој и ефикаснијој заштити деце без родитељског старања, на релацији Русије и осталих држава уговорница. Са друге стране, решење из руског законодавства, по коме рођену браћу и сестре не могу усвајати различите особе, осим уколико би такво раздвајање било у њиховом интересу, заслужује да буде разматрано у оквиру неких будућих измена и допуна нашег породичног законодавства.

Усвојење може у потпуности да испуни своју сврху само онда када људи који усвајају дете чине то у његовом интересу, без страхова, предрасуда и погрешних мотива. Без жеље да створе биће по својој мери и породицу по својој жељи. Једино са жељом да му пруже љубав.

*

Д-р Ана Човић
научный сотрудник, Институт сравнительного права в Белграде

Професор д-р Драган Човић
профессор, Факультет бизнеса и юридический факультет, Университет Унион имени Никола Тесла, Белград

УСЫНОВЛЕНИЕ В ПРАВЕ РОССИИ

Краткое содержание

В статье анализируются нормы Семейного кодекса Российской Федерации, регулирующие институт усыновления, с особым акцентом на доступность информации об усыновлении и на право ребенка знать правду о своем происхождении. На международном уровне эта область регулируется Гаагской конвенцией о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления, которую Россия подписала, но не ратифицировала. Хотя установлением международного усыновления меняется страна происхождения ребенка с возможностью определенных

19 *Ibid.*

20 Владимир Водинелић, „Право на људско достојанство“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, 5–6/1989, 724.

злоупотреблений на практике, для детей, для которых усыновители не могут быть найдены среди домашних граждан, это зачастую лучший вариант ухода. По этой причине интересно посмотреть и какова преобладающая тенденция, когда речь идет об установлении международного усыновления в России.

Ключевые слова: усыновление, право России, межгосударственное усыновление, Гаагская конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления.

Ana Čović, Ph.D.
Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

Dragan Čović, Ph.D.
Associate Professor, Faculty of Business and Law, University "Union – Nikola Tesla", Belgrade

ADOPTION IN RUSSIAN LAW

Summary

This paper is about provisions of the Family Code of the Russian Federation which regulate the institution of adoption, with special reference to the availability of information on adoption and the child's right to know the truth about his origin. At the international level, this area is also governed by the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Inter-Country adoption which Russia has signed but not ratified it. Although by establishing inter-country adoption is changing the country of origin of the child, with the possibility of certain abuses in practice, the fact is that for children, when can not be found adopters among nationals, it is often the best option. For this reason, it is interesting to see what is the prevailing trend when it comes to establishing international adoptions in Russia.

Keywords: Adoption, the Law of Russia, Inter-Country Adoption, the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Inter-Country Adoption.

*Проф. др Дамир Хамитович Валеjев**

ГРАЂАНСКИ СУДСКИ ПОСТУПАК У РУСИЈИ: РЕФОРМА И ТРЕНУТНО СТАЊЕ

Апстракт

Последњих двадесет година трају реформе грађанског процесног права у Русији. У раду се објашњавају етапе те реформе започете 1991. године која траје до данас и пет главних идеја на којима се заснива даља реформа током 2016. и 2017. године. У раду се критички разматра не само тренутно стање у вези са реформом судства и грађанског поступка у Русији, него се предвиђа и будућност грађанског поступка.

Кључне речи: грађанско процесно право, Русија, судска реформа, извршни поступак.

1. УВОД

Грађанско процесно право Руске Федерације (даље РФ) трпи прилично озбиљне промене у последњих двадесет година. Поменуте промене се обично називају савременом реформом грађанског судског поступка.[1]

У оквиру овог рада желимо да размотримо три основна питања реформе која се спроводи: пре свега, то је историја проблема и развоја реформе правосуђа, друго, главне идеје у области грађанског судског поступка у 2016. и 2017. години и, треће, будућност грађанског поступка.

2. ИСТОРИЈА ПРОБЛЕМА

Почећемо се историјом проблема и укратко назначити главне етапе реформисања грађанског судског поступка.

Прва етапа од 1991. до 1996. године. У октобру 1991. године усвојена је Концепција судске реформе, низ закона о реформи правосуђа. Посебно, усвојен је Закон савезног значаја „О статусу судија“, чиме су први пут

* Професор, продекан за науку, Правни факултет Казањског (Приволшског) федералног универзитета.

1 Видети: D. Kh. Valeev, R. B. Sitdikov, I. A. Novikov „Civil procedure in the CIS: current state and prospect of development“, *Journal of Economics and Economic Education Research,* Vol. 17, Special Issue 2/2016, 310–316; D. Maleshin, E. Silvestri, R. Sitgikov, D. Valeev, „Reforming Russian Civil Procedure“, *Russian Law Journal*, vol. 4, 1/2016, 142–147, DOI:10.17589/2309–8678–2016–4–1–142–147; D. K Valeev, S. Y. Baranov, „The reform of the civil procedural legislation: world trends“, *Life Science Journal,* 11/2014 (12s), 728–731.

предузете мере усмерене на обезбеђење независности судија. Управо тим законом је мандат судија продужен на десет година, док су раније судије биране на пет година.

У основном закону земље (Уставу РФ) први пут се појавио појам: судска власт.

У тој фази, првој етапи, усвојен је низ федералних уставних закона.

Друга етапа од 1996. до 2002. године. Почетак нове фазе наступио је усвајањем Федералног уставног закона од 31. децембра 1996. године бр. 1-ФК-а „О судском систему Руске Федерације". Пратећи тај уставни закон, усвајају се многи закони о разним везама судова у РФ, финансирању судова и другим питањима у вези са судством.

Уведен је институт мировних судија, појавио се институт судског налога и одлуке суда у одсуству туженог.

Трећа етапа од 2002. до 2013. године. Током треће етапе усвојен је садашњи Грађански процесни законик и Арбитражни процесни законик (2002. године), а такође је уследило доношење Федералног циљног програма „Развој судског система Русије за период од 2002. до 2006." (утврђен Уредбом Владе РФ од 20. новембра 2001. године бр. 805) који је настављен усвајањем 4. августа 2006. новог програма „Развој судског система Русије" за период до 2012. године.

Четврта етапа од 2013. године до данас. Године 2013. усвојена је Концепција федералног циљног програма „Развој судског система Русије у периоду од 2013. до 2020. године" која је означила почетак нове фазе развоја судске реформе у Русији.

Дана 21. јуна 2013. године председник РФ В. В. Путин, наступајући на пленарном заседању Петербуршког међународног економског форума, најавио је предлог за спајање Врховног суда РФ и Вишег привредног суда Руске Федерације.

Дана 7. октобра 2013. године у Државну думу Федералне скупштине РФ дошао је Нацрт закона о измени Устава Руске Федерације.

Дана 6. фебруара 2014. године председник РФ-а Владимир Путин потписао је закон о спајању судова. Након шест месеци нови Врховни суд је почео са радом.

На тај начин је 2014. године у Русији спроведена судска реформа, чији је резултат било укидање Вишег привредног суда РФ и делегирање његових надлежности и функција Врховном суду Руске Федерације. Отуда је систем привредних судова изгубио своју независност и постао подређен јединственом вишем органу – Врховном суду, у чијој је структури за ту сврху постојао посебан одбор за економска питања.

Дана 8. децембра 2014. године одлуком Комитета за грађанско, кривично, арбитражно и процесно законодавство Државне думе РФ одобрена је Концепција јединственог Грађанског процесног законика РФ (даље Концепција).

Нови процесни законик би требало да дође на место Грађанског процесног законика РФ и Арбитражног процесног законика Руске Федерације.

Тренутно се у Русији наставља рад на стварању јединственог Законика о грађанско судском поступку, који ће довести до стварања јединствене грађанско-процесне форме, у складу са којом ће се предмети решавати не само у судовима опште надлежности, већ и у привредним судовима.

Дана 15. септембра 2015. године ступио је на снагу нови Законик о управном судском поступку Руске Федерације.

3. ТРЕНУТНО СТАЊЕ И ОСНОВНЕ НОВИНЕ У ГРАЂАНСКОМ СУДСКОМ ПОСТУПКУ

1) Законодавство које регулише грађански поступак

Судски поступак у Руској Федерацији се остварује на основу Устава од 12. децембра 1993. године, Закона РФ од 26. јуна 1992. бр. 3132-I „О статусу судија у Руској Федерацији", Федералног уставног закона „О судском систему Руске Федерације" од 31. децембра 1996. бр. 1-ФКЗ, Грађанског процесног законика од 14. новембра 2002. године.

Основни принципи о апсолутној надлежности судова садржани су у Уставу РФ и у одредбама федералних уставних закона. Члан 10. Устава РФ предвиђа да се државна власт у РФ остварује на основу поделе на законодавну, извршну и судску. Органи законодавне, извршне и судске власти јесу независни. При томе се гарантује државна заштита права и слобода човека и грађанина у Руској Федерацији. Осим тога, свако има право да заштити своја права и слободе на било који начин, који није забрањен законом (чл. 45. Устава Руске Федерације).

У грађанском законодавству се конкретизују могући начини заштите: признавање права; успостављање стања пре повреде права и сузбијање радњи, које повређују право или представљају опасност од његове повреде; проглашавање спорне правне активности неважећом и примена последица њене неважности, примена последица непуноважности ништаве правне активности; утврђивање ништавости радње државног органа или органа локалне самоуправе; самозаштита права; налагање испуњења обавезе у натури; накнада штете; захтевање уговорне казне; накнада нематеријалне штете; прекид или измена правног односа; судско непримењивање незаконитог акта државног органа или органа локалне самоуправе; други начини, предвиђени законом (чл. 12. ГЗ-а Руске Федерације). У том случају и Устав РФ и грански закони предвиђају приоритет судске заштите грађанских права. Тако се чланом 46. Устава РФ предвиђа да се свакоме гарантује судска заштита његових права и слобода, а чланом 11. ГЗ-а РФ утврђује се да се заштита повређених или оспорених грађанских права остварује у складу са апсолутном надлежношћу предвиђеном процесним законима, за шта је надлежан суд, привредни суд или арбитражни суд. Заштита грађанских

права у административном режиму се остварује само у случајевима предвиђеним законом. На одлуку коју донесе администрација може се поднети жалба суду.

Судска власт се остварује у уставном, грађанском, управном и кривичном судском поступку (чл. 118. Устава Руске Федерације).

2) Судски систем

Судски систем чине федерални судови и судови субјеката Руске Федерације. У федералне судове спадају: Уставни суд РФ; Врховни суд РФ, врховни судови република, судови крајева и области, судови градова федералног значаја, судови аутономне области и аутономних округа, регионални судови, војни и специјализовани судови, који представљају систем федералних судова опште надлежности; привредни судови округа (привредни касациони судови), привредни апелациони судови, привредни судови субјеката РФ и специјализовани привредни судови, који чине систем федералних привредних судова.

Врховни суд РФ представља највиши судски орган у грађанским, кривичним, управним и другим споровима.

Судови субјеката РФ јесу: уставни судови субјеката РФ; мировне судије, које представљају судије опште надлежности субјеката Руске Федерације.

Мировне судије поставља (бира) законодавни (представнички) орган државне власти субјекта РФ или их бирају становници одговарајућег судског округа на начин предвиђен законом субјекта Руске Федерације.

3) Грађански судски поступак и извршење судских одлука

Један од примера динамичног развоја руског законодавства јесте област извршног поступка, која се реформише већ више од 15 година.[2]

После распада Совјетског Савеза 1991. године нормативна основа извршног поступка је почела да се мења у вези са усвајањем два федерална закона од 21. јула 1997. године — „О судским извршитељима“ и „О извршном поступку“ и још више се учврстила усвајањем новог Федералног закона „О извршном поступку“ од 2. октобра 2007. године.

Од тада је законодавство које регулише извршни поступак постало прилично обимно и сада обухвата више од десет главних извора.

Тесну узајамну развојну везу законодавство о извршном поступку је остварило у односима РФ и Републике Белорусије. У циљу реализације Уговора о стварању Савезне државе од 8. децембра 1999. године[3] и Споразума РФ и Републике Белорусије о стварању једнаких услова привредним субјектима од 25. децембра 1998. године[4] потписан је и ступио је на снагу

2 D. K. Valeev, V. G. Golubtzov, „Modernization of the Russian law: a review of the laws on enforcement proceedings“, *Life Science Journal* 11/2014, 8s, 234–238.

3 *Собрание законодательства РФ*, 2000, № 7, чл. 786.

4 *Билтен међународних уговора,* 1999, бр. 4.

Споразум између РФ и Републике Белорусије о режиму узајамног извршења судских одлука привредних судова РФ и привредних судова Републике Белорусије од 17. јануара 2001.[5] године.

Наведени споразум предвиђа једнакост правне снаге извршних исправа које издају привредни судови Руске Федерације и привредни судови Републике Белорусије, које не захтевају посебну процедуру признања и извршавају се на исти начин као и судске одлуке судова сопствене државе, на основу извршних докумената судова, који су одлуке донели.

У контексту раста улоге међународног права и заштите људских права посебан значај за Русију има судска пракса Европског суда за људска права (даље ЕСЉП). Посебно, на пример, предмети о приступу правди у грађанском поступку: Kovalev v. Russia (Ковалев против Русије), Dunayev v. Russia (Дунајев против Русије), Glushakova v. Russia (Глушакова против Русије), Prokopenko v. Russia (Прокопенко против Русије), Sergey Petrov v. Russia (Сергеј Петров против Русије) и Sobelin and others v. Russia (Собелин и остали против Русије); предмети о заштити права својине: Tuleshov and others v. Russia (Тулешов и остали против Русије) и Viktor Konovalov v. Russia (Виктор Коновалов против Русије).[6] Штавише, у складу са успостављеном праксом ЕСЉП-а извршење судске одлуке коју је донео било који суд мора се разматрати као саставни део „судског спора" у складу са чланом 6. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода[7] (видети одлуке ЕСЉП-а у предметима Хорнсби (Hornsby) против Грчке од 19. марта 1997. године,[8] Бурдов (Burdov) против Русије од 7. маја 2002. године).[9]

Са становишта међународноправне доктрине и праксе, руски механизам правног регулисања у сфери принудног извршења је далеко од савршеног, с обзиром на то да тренутно не пружа ефикасну реализацију права на правично суђење, које припада конкретном грађанину или организацији. Препоруке Комитета министара Савета Европе државама чланицама од 9. септембра 2003. године бр. Rec (2003) 17 „О принудном извршењу" предвиђају да је код спровођења принудног извршења потребно разумно успоставити однос интереса како повериоца, тако и дужника, а у неким ситуацијама је потребно узети у обзир и интересе трећих лица. У тој повезаности у извршном поступку велики значај има оптимизација практичних радњи органа принудног извршења и других учесника извршног поступка. Потребно је овде наћи и сачувати равнотежу интереса, пре свега, повериоца и дужника.

---

5 *Собрание законодательства РФ*, 2003, № 7, чл. 550.

6 Приказ пресуда ЕСЉП-а за мај 2007. године (који су припремили правници Центра за подршку међународне заштите и Центра „Демос"), *www.demos-center.ru*.

7 Конвенција за заштиту људских права и основних слобода ETS № 005 (Рим, 4. новембар 1950. год.) (са изменама и допунама од 21. септембра 1970, 20. децембра 1971, 1. јануара 1990, 6. новембра 1990, 11. маја 1994), *Собрание законодательства РФ,* 2/2001, чл. 163.

8 ЕСЉП, *Изабране одлуке*: видети: 2 т. Москва, 2000.

9 *Российская газета*, 2002. 4. јули.

Последица неравнотеже руског законодавства је било усвајање пилот-пресуде ЕСЉП-а у предмету Бурдов-2 против Русије (15. јануара 2009. године) и Федералног закона од 30. априла 2010. године бр. 68-ФЗ „О накнади штете због повреде права на суђење у разумном року или права на извршење судске одлуке у разумном року“.[10]

Између осталог, ако оцењујемо укупну ситуацију, она се мало променила у последњем периоду – права учесника у извршном поступку се као раније гарантују веома слабо. Обратимо пажњу да је у складу са пресудом ЕСЉП-а у предмету Бурдов-2 против Русије тужена држава била дужна да у року од шест месеци од тренутка коначне да пресуде успостави ефикасни унутрашњи механизам правне заштите или скуп инструмената, који би омогућили брзо и адекватно успостављање повређених права, укључујући накнаду штете у случају неизвршења или застоја у извршењу националних судских одлука. Уз дуже кашњење те препоруке су биле испуњене.

Европски суд за људска права је ипак 17. априла 2012. године објавио одлуке у случајевима Иљушкин и остали против Русије (Ilyushkin and Others v. Russia, представка бр. 5734/08 и др.) и Калинкин и остали против Русије (Kalinkin and Others v. Russia, представка бр. 16967/10 и др.), којима је непосредно признао да Федерални закон од 30. априла 2010. године бр. 68-ФЗ „О накнади штете због повреде права на суђење у разумном року или права на извршење судске одлуке у разумном року“ није оправдао сва очекивања.

4. САВРЕМЕНЕ ИДЕЈЕ У ОБЛАСТИ ГРАЂАНСКОГ СУДСКОГ ПОСТУПКА 2016. И 2017. ГОДИНЕ

Прва идеја • Врховни суд РФ припремио је нову реформу: касационе и апелационе жалбе ће разматрати посебна одељења, формирана како би се избегао притисак на судску власт.

Врховни суд има намеру да суштински промени сâм систем судског поступка: све апелационе и касационе предмете почеће да разматрају потпуно одвојени и независни међурегионални судови, којих ће у држави бити четрнаест.

Врховни суд предлаже да се судски поступак у Русији промени стварајући у оквиру судова опште надлежности пет апелационих и девет касационих округа. Сваки од њих ће представљати међурегионални суд, чија ће надлежност обухватити неколико субјеката Руске Федерације.

У надлежности таквих судова биће предмети које сада решавају републички судови и судови крајева и области – у апелационом и касационом режиму.

Тиме ће бити обезбеђена већа гаранција независности, биће више објективности. Сада се на суд области иде да би се побијала одлука регионалних судова и тамо се решава у касационом режиму. Да, у питању јесу

10 *Збирка закона РФ,* 18/2010, чл. 2144.

различите инстанце, али је суд исти и сходно томе, исти колектив судија је ангажован, исти је председник. Због тога је разумно раздвојити сваку инстанцу, како би она била потпуно самостална.

Узгред, у арбитражном поступку је одавно одабран такав правац. Касациони судови су се у арбитражном систему појавили далеке 1996. године, када је држава била подељена на 10 федералних арбитражних округа.

У реформисаном грађанском поступку чешће ће се користити могућности видеоконференцијске везе. Израчунати су, такође, квантитативни показатељи. У апелационим судовима ће тако бити потребно 170 „изасланика Темиде", а 790 у касационим.

Друга идеја • У новембру 2016. године Врховни суд РФ-а иступио је са иницијативом за пооштравање услова за поступак судског налога у арбитражним споровима. Судије желе да се у Арбитражни процесни законик додају нови основи за враћање захтева за издавање судског налога, а такође да се допуни могућност преиспитивања тог извршног документа. Пленум Врховног суда је покренуо питање о изменама одредаба Арбитражног процесног законика РФ у области регулисања поступка судског налога. Судије желе да попуне постојеће празнине у регулисању судских налога и да обезбеде поштовање равнотеже интереса страна у таквим врстама спорова. Желе, такође, да се уведу нови основи за одбијање захтева за издавање судског налога. Велики број чланова Арбитажног процесног законика РФ који регулишу режим издавања судског налога може се исправити. Врховни суд посебно жели да прошири основе по којима суд може да одбаци захтев за издавање судског налога; то може да буде одсуство докумената који потврђују основаност повериочевих захтева или одбацивање захтева за одлагање плаћања административне таксе или захтева за њено плаћање на рате. Осим тога, додаће се основи за одбијање усвајања захтева за издавање судског налога. Према мишљењу Врховног суда РФ, такве мере морају помоћи судовима да брзо одбаце већ на први поглед неприхватљиве захтеве за судски налог. Аналогне мере судије су раније предлагале за тужбене захтеве. На седници Пленума судије су забележиле да у Арбитражном процесном законику постоје неке празнине у тој области, и због тога као додатни основ за одбијање усвајања захтева за издавање судског налога арбитар може да користи следеће аргументе: захтев се не односи на поступак судског налога: дужник живи или се налази ван граница Русије; постоји спор о праву.

Важећи Арбитражни процесни законик РФ, када се ради о основама за преиспитивање судског налога, за то предвиђа само безусловне основе. При томе, између четвртог и петог става члана 288.1. АПК-а РФ-а постоји неусаглашеност, с обзиром на то да је ставом 4. успостављена могућност преиспитивања судског налога по општим основима, а став 5. прописује да суд проверава законитост судског налога. Да би се исправио тај недостатак, судије предлажу да се став 4. чл. 288.1 Арбитражног процесног законика РФ-а допуни посебним основом за преиспитивање судског на-

лога: битна повреда одредаба материјалног или процесног права које су утицале на исход поступка судског налога и без чијег одстрањења није могуће успоставити и заштитити интересе повериоца и дужника. Нарочито ту одредбу примењују судови опште надлежности, с обзиром на то да је предвиђена Грађанским процесним закоником Руске Федерације. Измене Арбитражног процесног законика РФ помоћи ће да се поштује равнотежа интереса страна, а то значи да правосуђе и поступак судског налога постану квалитетнији. Нацрт закона Врховног суда ће ускоро доћи у Државну думу на разматрање.

Трећа идеја • Државна дума је 21. октобра 2016. године на првом претресу прихватила измене Арбитражног процесног законика, које овлашћују привредне судове да одбију прихватање тужбених захтева.

Нацртом закона су предвиђени случајеви када суд може да одбије прихватање тужбе и ту спадају случајеви када се по тужби не решава у привредном суду, у истом спору између истих лица и по истим основима већ постоји правноснажна судска одлука и друго.

Претпоставимо ли да ће се надаље иницијатива за измене закона прихватити на завршном претресу, у Законику ће се појавити нови члан „Одбијање усвајања тужбеног захтева". За такву новину залаже се Врховни суд.

Фактички, таква одредба није нова у руском праву: у претходним арбитражним процесним законицима из 1992. и 1995. године постојала је таква норма. Између осталог, у Грађанском процесном законику и Законику о управном судском поступку и сада постоје норме о одбијању прихватања тужбе.

Врховни суд сматра да ће враћање одредбе о одбијању прихватања тужбе у Арбитражни процесни законик омогућити оптимизацију судског поступка, смањити оптерећење привредних судова и „позитивно деловати на квалитет судства".

Четврта идеја • Очекују се измене Грађанског процесног законика, које се тичу рокова израде образложења пресуде, а такође мере смањења оптерећења судова. Поменута иницијатива долази од Савета судија Руске Федерације.

Посебно се предлаже продужење рокова за израду образложења пресуде за два до три пута у грађанским споровима. Повод за разматрање тог питања било је обраћање Савету судија адвоката, који су се жалили да судије неретко одуговлаче са доношењем пресуда. У складу са ставом 2. чл. 199. Грађанског процесног законика сада се за израду образложене пресуде судији даје максимум пет дана од дана окончања спора. Због великог оптерећења, међутим, судија може да се не уклопи у предвиђено време.

Предлаже се, осим тога, да се примена одредаба ставова 3, 4. и 5. чл. 199. Грађанског законика, које се сада тичу само мировних судија, прошири на судије регионалних судова. Судијама регионалних судова би тиме била дата могућност да састављају образложене пресуде само по захтевима лица која учествују у спору.

У циљу смањења оптерећења судија, постоји такође иницијатива за продужење рокова решавања грађанских спорова у регионалним судовима до четири месеца, а код мировних судија – до два, и предлог да се законски утврди право председника суда области, краја или републике да пренесе спор из једног регионалног или градског суда у други.

Пета идеја • Даљи развој система видео-конференцијске везе – *On-line* правосуђе.

У августу 2016. године Привредни суд Московске области дозволио је судији арбитражног суда учешће на рочишту преко скајпа. У том спору радило се о судији Кравцову из Привредног арбитражног суда града Москве.

Посебно, у одлуци привредног суда се наводи да се то што су се арбитражни судија и учесник поступка налазили на различитим местима у моменту вођења арбитражног поступка уз коришћење техничких средстава не може оквалификовати као безусловни доказ о повреди фундаменталних принципа руског права (Пресуда Привредног суда Московског округа од 4. августа 2016. бр. Ф05–10328/2016. у спору бр. А40–82002/2016).

5. НЕКОЛИКО РЕЧИ О БУДУЋНОСТИ ГРАЂАНСКОГ СУДСКОГ ПОСТУПКА

У овом тренутку, у светској штампи и руским средствима масовног информисања доста се озбиљно дискутује о идеји о роботима-правницима. Будућност је већ дошла и није далек тренутак када ће правнике заменити машине.

Да ли ће заиста на место правника и судија доћи рачунари? Тешко да ће се такав сценарио одиграти у скорије време. Савремене технологије, међутим, ипак могу значајно да помогну у раду: рад правника ће олакшати читав скуп ИТ-решења.

Замена судија и правника машинама изазива основане сумње и скептичност, али ретко ко сумња у корисност информационих технологија у професији правника уопште. Технологије у правној области, која није увек спремна за промене, добро се имплементирају – посебно ако помажу у ублажавању монотоног рада и у обради велике количине информација. Адвокатске канцеларије већ сада користе савремени софтвер за управљање пројектима или анализу велике количине информација, а такође непосредно у раду са клијентима – на пример, прибегавају он-лајн обрачуну.

Конкретни примери

Међународна адвокатска канцеларија *Reed Smith* покренула је у својој лондонској канцеларији пилот-програм, у чијим оквирима је почела да користи у раду технологије вештачке интелигенције. Посебно, адвокатска канцеларија је користила технологије вештачке интелигенције за спро-

вођење међународних трансакција у вези са некретнинама. Канцеларија ће наставити да користи те системе при реализацији трансакција, које захтевају проучавање великог броја докумената.

Америчка адвокатска канцеларија *Baker & Hostetler* је запослила робота-правника, који ради на основу вештачке интелигенције. Робот Рос ће бити на челу одељења за питања стечаја, у коме тренутно ради 50 запослених.

Амерички научници су направили програм, који може тачно предвидети седам од десет одлука Врховног суда Сједињених Држава. У својству извора за анализу рачунарски алгоритам користи, као и правници-тумачи, базу одлука Врховног суда Вашингтонског универзитета у Сент Луису, у коју се уносе све одлуке америчког Врховног суда почев од 1952. године.

Поставља се питање шта се ради у Русији у вези са тим. Сарадници Казањског федералног универзитета почели су да развијају такозваног робот-правника, који је способан да предвиди одлуке суда.

Развој таквог система водио је је ректор Казањског федералног универзитета „Иљшат Гафуров". Запослени на Правном факултету, као и програмери и математичари универзитета раде на стварању „електронског правног саветника". Програм ће моћи да предвиди одлуке суда на основу расположивих чињеница. При томе, у случају одсуства неке важне информације систем ће саопштавати кориснику које тачно информације недостају за формирање процене.

Руководство универзитета такође напомиње да ће функције програма обухватити и „екстерну објективну контролу", која ће моћи да смањи могућности за корупцију на основу изучавања законодавства и већ донетих судских одлука. Осим тога, програмом се има за циљ смањење броја судских грешака. Истовремено, нико не планира да пренесе моћ у руке машине – одлуку мора донети човек. Главни циљ је, међутим, да се тим системом поједноставе правне процедуре.

Идеје стварања таквих система вештачке интелигенције нису нове. Раније се сазнало да компанија *Intel* развија пројекат *Ross*, који ради на основу супер рачунара *Watson*. Поменути програм представља правну апликацију за истраживање уз коришћење високих технологија, која константно прати судске одлуке и идентификује оне које могу помоћи у текућем спору. Могуће је купити тај програм и за Русију, али то не би било ефикасно, с обзиром на то да би морао бити прилагођаван руској судској пракси.

Описане перспективе јесу стварне перспективе и могућа будућност светског грађанског судског поступка укључујући и руски!

*

Д-р Дамир Хамитович Валеев
профессор, заместитель декана, Юридический факультет Казанского (Приволжского) федерального университета

ГРАЖДАНСКОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО В РОССИИ: РЕФОРМА И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Краткое содержание

Гражданское процессуальное законодательство в Российской Федерации претерпевает довольно серьезные изменения на протяжении последних двадцати лет. Эти изменения принято именовать современной реформой гражданского судопроизводства. В рамках данной статьи хотелось бы рассмотреть три главных вопроса проводимой реформы: прежде всего это история вопроса и развития судебной реформы, во вторых, основные идеи в сфере гражданского судопроизводства в текущем 2016 и 2017 годах и наконец в третьих, будущее гражданского процесса.

Ключевые слова: гражданское процессуальное законодательство, Россия, судебная реформа, исполнительная процедура.

Damir H. Valeev, Ph.D.
Professor, Deputy Dean, Faculty of Law of the Kazan (Volga) Federal University

CIVIL PROCEDURE IN RUSSIA: REFORM AND CONTEMPORARY CONDITION

Summary

Civil procedural legislation in the Russian Federation has gone through some quite serious changes over the past twenty years. These changes are usually called the modern reform of civil proceedings. We have investigated, within the framework of this article, three main issues of the reform: first of all it is the history of the issue and the development of judicial reform, secondly, the main ideas in civil litigation in 2016 and 2017 and, finally, the third, the future of the civil process.

Keywords: civil process law, Russia, judicial reform, executive procedure.

ПРИВРЕДНО ПРАВО

*Александра Вишекруна**

ПОТРОШАЧКИ СТЕЧАЈ У ПРАВУ РУСИЈЕ[1]

Апстракт

Русија се у последњој деценији XX века, након драстичних промена у начину функционисања привреде, враћа институту стечаја који је постојао до револуције 1917. године. Поред стечаја компанија, у руској пракси се појављује и институција стечаја над имовином физичких лица – у почетку само предузетника, а од 2015. године и потрошача. Стечај над имовином физичких лица спада у особен правни институт за којим потреба настаје са појавом потрошачких кредита и дерегулацијом кредитног тржишта, што је процес који се у Русији догађа тек у последњих неколико година. Финансијска криза, економске санкције, пад вредности рубље, пораст инфлације, само су неки од фактора који су определили законодавца да уведе тај институт. Законодавни пут је био дуг – тај институт постоји још у решењима стечајног закона од 1998. године, али никада нису спроведене одговарајуће законодавне реформе које су биле предуслов за његову примену. Коначно је закон који регулише то питање отпочео да се примењује од октобра 2015. године. У раду ће бити представљена решења руског законодавца, сагледана кроз призму савремених тенденција у тој области.

Кључне речи: стечај, Русија, потрошачки стечај.

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У свакодневној употреби термин стечај има негативан призвук. У већини модерних друштава, ипак процес стечаја је усмерен ка олакшавању терета дугова које дужник, као резултат тренутних економских околности, не може у целости да исплати.[2] Стечај се у почетку махом везивао само за привредне субјекте, али се временом појављује потреба да се персонални домен одредаба стечајног законодавства прошири и на физичка лица – потрошаче. Дужници-потрошачи јесу лица која су направила дугове који нису повезани са пословним активностима (нпр. исплата хипотеке, дугови по основу кредитних картица, куповина робе на кредит, зајмови од банке, минус на текућем рачуну).[3]

* Дипломирани правник-мастер, истраживач-сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

1 Појам потрошачки стечај се односи на стечај над имовином физичких лица која не обављају пословне активности. У раду ће се (иако шири по значењу) користити и термини стечај над имовином физичког лица, индивидуални стечај и лични стечај, како би се избегла понављања.

2 S. Viimsalu, „The Over-Indebtedness Regulatory System in the Light of the Changing Economic Landscape“, *Juridica international* XVII/2010, 218.

3 F. Tolmie, *Corporate and personal insolvency law*, London 2003^2, 27.

Стечај над имовином физичког лица се појављује као одговор законодавца на развој кредитне привреде. Експанзија потрошачких кредита најзначајнији је фактор који доводи до увођења и убрзаног развоја такве врсте стечаја.[4] Државе су често ради заштите финансијске стабилности регулисале давање кредита, што је ограничавало доступност необезбеђених потрошачких кредита као једну од најризичнијих форми кредитирања. Данас, у добу дерегулације, готово у свим земљама такви прописи су напуштени или нису толико строги.[5] Кредити постепено постају доступни широком слоју становништва (тзв. демократизација кредита).[6] Мења се, такође, и форма задуживања – све више се користе кредитне картице које представљају вид необезбеђеног задуживања.[7]

Неке одлуке о позајмљивању су се временом показале као лоше. Појединци су се суочили са финансијским крахом због погрешне процене у погледу свог будућег финансијског стања, природе и услова позајмљивања и неочекиваних животних проблема (губитак посла, развод, рођење детета, озбиљна или дужа болест).[8] Постало је јасно да је неопходно пружити излаз све већем броју лица која су се борила са теретом финансијских тешкоћа. На насталу ситуацију државе реагују на различите начине – интервенција на кредитном тржишту, обезбеђивање правичне и одговорне праксе позајмљивања, едукација потрошача.[9] Увођење процедуре колективног намирења поверилаца једно је од могућих решења које данас све више добија на значају.

2. ПОЈАМ ПОТРОШАЧКОГ СТЕЧАЈА И ЊЕГОВЕ ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ

Индивидуални стечај је подграна стечајног права која уређује имовинскоправне односе између инсолвентног физичког лица (стечајног дужника) и његових поверилаца, као и поступак којим се физичком лицу обез-

4 В. Радовић, *Индивидуални стечај: стечај над имовином физичког лица*, Београд 2006, 15–16.

5 J. Niemi-Kiesiläinen, I. Ramsay, W. Whitford, „Introduction", in: J. Niemi-Kiesiläinen, I. Ramsay, W. Whitford (eds.) *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford-Portland 2003, 6.

6 *Ibid.*, 2.

7 *Ibid.*, 3. О предностима кредитних картица видети: I. Ramsay, „Consumer Credit Society and Consumer Bankruptcy: Reflections on Credit Cards and Bankruptcy in the Informational Economy", in: J. Niemi-Kiesiläinen, I. Ramsay, W. Whitford (eds.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford-Portland 2003, 20.

8 J. Kilborn, „Two Decades, Three Key Questions, and Evolving Answers in European Consumer Insolvency Law: Responsibility, Discretion, and Sacrifice", in: J. Niemi, I. Ramsay, W. Whitford (eds.), *Consumer Credit, Debt and Bankruptcy: Comparative and International Perspectives*, Oxford-Portland 2009, 309. Слично G. McCormack, A. Keay, S. Brown, J. Dahlgreen, Study on a new approach to business failure and insolvency: Comparative legal analysis of the Member States' relevant provisions and practices, *http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insolvency/insolvency_study_2016_final_en.pdf*, 16. јануара 2017, 307. Тако и F. Tolmie, 28.

9 G. McCormack et al., 308.

беђује нови финансијски почетак, уз намирење необезбеђених поверилаца по принципима колективности, равноправности, правичности и принудности, преко повереника, под надзором стечајног суда.[10]

Као основи циљеви ове врсте стечајног поступка препознају се: смањивање ризика финансијске и друштвене изопштености дужника, ослобађање од плаћања дугова који не могу да се намире, рехабилитација дужника, нови почетак за дужника и његово враћање продуктивности.[11]

Поступак спровођења индивидуалног стечаја заснован је на два основна начела: начело новог финансијског почетка и колективно, равномерно, правично и принудно намирење необезбеђених поверилаца.[12] Начело новог финансијског почетка је особена карактеристика личног стечаја, повезана са чињеницом да окончањем стечајног поступка (за разлику од правног лица), физичко лице не престаје да постоји. Основни темељи на којима почива то начело јесу: ослобођење од одговорности за плаћање преосталих обавеза, изузимање одређене имовине од извршења и малобројна лично-правна ограничења за дужника.[13]

Нужни предуслов ефикасног и модерног система личног стечаја јесте смањивање терета дуга за презаduженог појединца да би он могао поново да се укључи у друштвене и економске токове.[14] Често је потребно пронаћи равнотежу између потребе да се пруже адекватни механизми за презадужене појединце да почну изнова са својим животом и друштвене бриге да дугови буду плаћени (морална дужност).[15] Након завршетка поступка, по правилу, дужник се ослобађа испуњења преосталих, неизмирених обавеза према повериоцима. У циљу спречавања злоупотребе института, међутим, сви стечајни закони уносе корективне механизме који би требало стално да контролишу одобравања ослобођења дужнику.[16]

Увођењем стечаја над имовином физичког лица остварује се низ користи за повериоце, дужника и његову породицу, али и за друштво као целину.[17]

Алтернатива стечајном поступку јесте спровођење извршења над имовином дужника. Извршни поступак, међутим, није увек ефикасна процедура и не одражава се увек повољно на положај дужника и његових пове-

10 В. Радовић, 17.

11 G. McCormack et al., 386.

12 В. Радовић, 19.

13 В. Радовић, 80. За детаљну анализу начела новог финансијског почетка видети: *ibid*., 89–233.

14 J. Kilborn, „Treating the New European Disease of Consumer Debt in a Post-Communist State: The Groundbreaking New Russian Personal Insolvency Law", *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 41, 2/2016, 669.

15 S. Viimsalu, 225.

16 В. Радовић, 151.

17 J. Kilborn et al., Report on the treatment of the insolvency of natural persons, 2013, *http://siteresources.worldbank.org/INTGILD/Resources/WBInsolvencyOfNaturalPersonsReport_01_11_13.pdf*, 4. јануара 2017, 20.

рилаца, те се коришћење стечаја види као начин да се отклоне евентуални недостаци.[18] Путем стечајног поступка се избегава трошење времена и средстава на више индивидуалних поступака извршења, где сваки поверилац остварује само своје интересе и настоји да за себе награби целокупну имовину стечајног дужника.[19] Стечај побољшава положај поверилаца, јер се остварује повећање (вредности) исплате сваком повериоцу и правична расподела међу њима.[20] Корист за дужника се огледа у отклањању бројних притисака са „поштеног, а несрећног дужника" који се негативно одражавају на његово психо-физичко стање, као и у могућности да дужник након окончања поступка поврати своју солвентност.[21] Користи за све учеснике у поступку „прелиће" се и на друштво. Са једне стране, повериоци ће бити дисциплинованији и подстакнути да пажљивије поступају у трансакцијама са дужницима, а са друге стране, отклониће се притисци са дужника и подстаћи његова предузетничка активност, што ће се позитивно одразити на јачање економске активности у националним оквирима и конкурентности домаће привреде.[22]

И поред предности које доноси постојање индивидуалног стечаја, јављају се и чиниоци који стварају задршку код законодавца приликом његовог увођења и уређења. Међу најзначајније издвајају се морални хазард, отварање простора за превару од стране дужника и страх дужника од учешћа у поступку због могуће стигме.[23] Морални хазард се јавља као посебан проблем регулисања питања стечаја над имовином физичких лица. Постоји бојазан да неће постојати довољно подстицаја за потрошаче да предузму кораке да уопште и избегну финансијске тешкоће ако је ослобођење од обавезе плаћања преосталих дугова превише лако доступно.[24] Законодавци јесу страховали од моралног хазарда на страни потрошача, али су увидели да су олакшали или чак и охрабрили неефикасно и неодговорно давање кредита од стране поверилаца.[25] Све су присутнији проблеми негативне селекције приликом одобравања кредита услед немогућности да се процени степен ризичности дужника приликом закључивања уговора.[26] Улога стечаја јесте у томе да подстакне одговорно позајмљивање и смањивање негативних ефеката (преваљивање трошкова грешака зајмодавца на све кориснике кроз повећавање цене услуга).[27]

---

18 Korpus prava, The Afterlife: Insolvency of an Individual, *http://www.korpusprava.com/en/publications/analytics/the-afterlife-insolvency-of-an-individual.html*, 30. октобра 2016.

19 J. Kilborn et al., 20–24.

20 *Ibid*., 24.

21 *Ibid*., 25–26. Korpus prava.

22 J. Kilborn et al., 27–39.

23 *Ibid*., 41–43.

24 J. Niemi-Kiesiläinen et al., 6.

25 J. Kilborn 2009, 311.

26 J. Niemi-Kiesiläinen et al., 24.

27 J. Kilborn et al., 31–32.

3. ПРАВО РУСИЈЕ

1) Историјат потрошачког стечаја у савременој Русији[28]

Русија је до револуције 1917. године познавала могућност спровођења стечајног поступка.[29] Након увођења комунистичког режима, међутим, руски законодавац се све више удаљава од идеје стечаја која се није уклапала у тадашње идеолошке концепције.[30] Тек са променом друштвених и политичких околности почетком деведесетих година XX века, долази до поновне потребе за стечајним законодавством. Од 1992. године па до данас у Русији су донета три стечајна закона.

Први закон усвојен је крајем 1992. године.[31] Закон је усвојио концепт трговачког стечаја, то јест као субјекти стечајног поступка могли су да се појаве компаније и предузетници. Потрошачки кредити су у том периоду били тек у зачетку, тако да није постојала потреба за регулисањем стечаја потрошача.[32]

Други закон усвојен је 1998. године[33] у јеку привредне кризе и кризе националног дуга[34] и он познаје и стечај потрошача, али те одредбе нису заживеле јер није извршено потребно усклађивање са бројним другим законима.

Последњи закон усвојен је 2002. године[35] и такође регулише потрошачки стечај, али се ни његове изворне одредбе нису примењивале, јер је било потребно да се закон усклади са Грађанским закоником коме су те одредбе биле стране.[36] Већ 2004. године јављају се предлози да се реши питање потрошачког стечаја, али се тај пројекат годинама вртео у круг, праћен одла-

28 За детаљну анализу историјата стечаја у руском праву видети: J. Kilborn, 2016, 675 и даље.

29 Законодавац је предвиђао могућност спровођења поступка и над имовином физичких лица и правио је разлику између трговаца и нетрговаца – основна разлика била је везана за надлежни суд и за законска правила која ће се примењивати. J. Kilborn, 2016, 679.

30 Остаци стечајног законодавства су постојали у совјетском Грађанском законику двадесетих и тридесетих година XX века, иако су решавали само питања стечаја државних предузећа и задруга. Након Другог светског рата, планска национална привреда је искључила сврху постојања стечаја, чак и за предузећа, тако да је концепт стечаја уклоњен из совјетског законодавства шездесетих година. *Ibid.*, 680 фн. 131.

31 Закон РФ от 19 ноября 1992 г., № 3929–1 „О несостоятельности (банкротстве) предприятий".

32 J. Kilborn, 2016, 680.

33 Федеральный закон от 8. января 1998 г., № 6-ФЗ „О несостоятельности (банкротстве)".

34 J. Kilborn, 2016, 659.

35 Федеральный закон от 26. октября 2002 г., № 127-ФЗ „О несостоятельности (банкротстве)" – СЗ.

36 Главни аргумент противника потрошачког стечаја је био заснован на претпоставци да је примена његових одредаба супротна Грађанском законику који изричито не предвиђа стечај појединаца. Не значи то да би требало забранити ту одредбу. Управо супротно – примена великог броја одредаба Грађанског законика није могућа без регулисања процедуре признања стечаја појединаца који нема статус предузетника. Пре свега је реч о одредбама које су у вези са солидарном одговорношћу појединаца за дугове правних лица. V. Vitransky, „Insolvency and Bankruptcy Law Reform in the Russian Federation", *McGill Law Journal*, Vol. 44, 1999, 418.

гањем и налозима за поновно разматрање, као резултат политичког отпора моћног банкарског лобија, у комбинацији са страхом од непознатог.[37] Врло брзо је постало јасно да је увођење личног стечаја пре свега политичко, него правно питање.[38]

Интензивнија законодавна активност јавља се 2012. године са покушајима да се изменама закона реши питање потрошачког стечаја, што је коначно и постигнуто усвајањем измена крајем 2014. године. Примена измена је требало да почне 1. јула 2015, али је одложена за 1. октобар исте године када су релевантне одредбе закона коначно почеле да се примењују. Непосредно након ступања на снагу закона, донета је, такође, и Одлука пленарне седнице Врховног суда Руске Федерације од 13. октобра 2015. бр. 45 „О неким питањима повезаним са увођењем процедура које се примењују у случају стечаја (банкротства) грађана".[39] Одлука јесте специфична, јер није настала као реакција на спорно питање које се појавило у пракси. Због тога се приликом њеног доношења морало поћи од претпоставке које би то нове одредбе могле представљати проблем и пре него што су почеле да се примењују, у покушају да се спречи формирање праксе која је супротна циљевима правних прописа који се баве том врстом стечаја.[40]

2) Предуслови за развој потрошачког стечаја у Русији

Догађаји у последњих неколико година подстакли су руске законодавце да усвоје закон који ће се бавити питањима решавања кризе потрошачког дуга. Најзначајнији „окидачи" били су комбинација западњачких санкција и пад цена нафте који је проузроковао смањење БДП-а у Русији први пут од 2009. године. Вредност рубље је, такође, знатно пала у односу на евро – рубља је изгубила половину своје вредности 2014. године, а појавили су се проблеми и са хипотекарним кредитима.[41] У економији која доста зависи од прихода од нафте, криза у светским ценама нафте и последично и врло мали пораст цена робе или незапослености би могао да пошаље руске породице у ковитлац финансијских тешкоћа.[42]

Први случајеви индивидуалних стечајева укључивали су предлоге које су подносиле банке против богатих бизнисмена. Разлог је специфичан начин одобравања кредита банака великим компанијама. Највиши ме-

37 J. Kilborn, 2016, 684.

38 M. Ivakina, „Abuse of individual bankruptcy laws: can Russia learn from the experiences of the US?", 2016, *www.etd.ceu.hu/2016/ivakina_mariia.pdf*, 30. октобра 2016, 42.

39 Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 13. октября 2015 г., № 45 „О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан".

40 Т. Терещенко, О. Е. Ганюшин, „На опережение: Верховный суд высказался по отдельным вопросам процедуры несостоятельности (банкротства) граждан", *Закон*, 12/2015, 98.

41 T. Stubbs, A. Strijak, J. Stansfield, New Insolvency Regime for Russian Individuals to Launch in July 2015, 2015, *http://www.dentons.com/en/insights/alerts/2015/january/28/new-insolvency-regime-for-russian-individuals-to-launch-in-july-2015*, 24. новембра 2016, 1.

42 J. Kilborn, 2016, 666.

нацмент је наиме често давао гаранције када су компаније узимале кредите, што је представљало додатно средство обезбеђења поред хипотеке над имовином привредног субјекта. Све до увођења стечаја над имовном физичког лица непредузетника, међутим, тај додатни механизам заштите није могао да се операционализује.[43]

Постепена демократизација кредита довела је до тога да је кредит постао веома популаран у Русији и данас чини једну од најпопуларнијих банкарских услуга.[44] Кредитне организације у Русији су развиле низ специјализованих кредитних производа, не само за мала и средња предузећа, већ и за појединце.[45] Банке су од 2000. године почеле да изграђују тржиште масовних потрошачких кредита кроз навикавање становништва на употребу кредитних картица и подстицање потрошача на све веће трошкове, гарантујући им задовољење потреба и доступност робе коју раније нису могли да поседују.[46] Стратегије су давале резултате, тако да се у последњих петнаест година бележи стални пораст задуживања.[47] У агресивној потрази за новим профитом, банке су, међутим, жртвовале опрез и пажљиво управљање ризиком приликом одобравања кредита.[48] Одобравале су кредите становништву које није било у стању да их врати, тако да је држава морала да реагује.

3) Законодавна решења

• **Овлашћени предлагачи**. Услови за покретање поступка. У руском праву предлог за покретање стечајног поступка може да поднесе поверилац, дужник или надлежни државни орган.[49]

---

43 M. Ivakina, 49. Ауторка наводи примере највећих случајева: Сбербанка против М. Балакина чије је богатство процењено на 1.700.000.000 долара, а 6.000.000 дугује банци. М. Балакина је тужила и ПАО Росбанк у јануару 2016. за износ дуга од 58.100.000 долара. Сбербанка је тужила и бизнисмена В. Кекхмана за 59.900.000 долара дуга, а у јануару 2016. године, покренула је поступак и против Л. Ислмова (потпредседник Кримске републике) и његове жене због дуга у износу 30.500.000 долара. У октобру 2015. године, АО Московска банка покренула је поступак против Т. Исмаилова (са процењеним богатством од 600.000.000 долара) због дуга од 286.400.000 долара. Видети: *ibid.*, 46–49.

44 И. И. Стрелкова, Подведомственность дел о потребительском банкротстве: история и перспективы развития института, *http://e-notabene.ru/lr/article_196.html*, 30. октобра 2016.

45 S. Kalyugina, W. Strielkowski, L. Ushvitsky, E. Astachova, „Sustainable and secure development: facet of personal financial issues", *Journal of security and sustainability issues*, Vol. 5, 2/2015, 299.

46 J. Kilborn, 2016, 660–663.

47 Процењује се да око 45 процената економски активне популације има неку форму кредита. E. Apevalova, N. Polizhaeva, A. Radygin, „Evolution of bankruptcy institution: from insolvency of state-owned enterprises towards electronic SRO trading facilities", *Russian Economy in 2015. Trends and Outlooks*, Vol. 37, 2016, 338.

48 J. Kilborn, 2016, 663.

49 Под тим појмом се подразумевају тела као што су извршна федерална тела која покрећу поступке у вези са законским обавезама (порези, таксе, новчане казне из управних и кривичних поступака и друге обавезе које настају према буџету Руске Федерације) и у вези са потраживањима Руске Федерације везаним за новчане обавезе. Спадају ту и извршна тела региона и општинске власти које су овлашћене да покрећу стечајни поступак поводом новчаних обавеза (чл. 2. Стечајног закона).

Поверилац може да покрене поступак ако његова потраживања износе најмање 500.000 рубаља и ако нису намирена три месеца од дана доспелости (осим ако закон не предвиђа нешто друго).[50] Уз предлог мора да се поднесе и извршна судска одлука која потврђује постојање потраживања, осим у случају када је потраживање законска обавеза (нпр. пореска обавеза), нотаризована трансакција, када је потраживање засновано на документима која је поднео поверилац и признато је, али га појединац није испунио, ако је настало по основу уговора о зајму између појединца и кредитне организације, или је потраживање за издржавање малолетног лица које није повезано са утврђивањем очинства, оспоравањем очинства/материнства или које не захтева укључивање трећих лица у поступак (чл. 213–5.1. Стечајног закона).

Говори ли се о вољном стечају (тј. дужнику као подносиоцу предлога), постоје ситуације у којима дужник може и у којима мора да поднесе предлог за покретање поступка. Приликом подношења предлога дужник мора да прибави и приложи и значајан број докумената.[51] Дужник мора да покрене стечајни поступак ако би намирење потраживања једног повериоца довело да тога да не може да намири потраживања других поверилаца у износу од најмање 500.000 рубаља. Рок за покретање поступка износи тридесет дана од дана када је сазнао или требало да сазна за те околности (чл. 213–4.1. Стечајног закона).[52] Дужник може поднети предлог ако предвиђа да ће банкротирати, ако околности јасно показују да не може на време да извршава своје обавезе и/или законске обавезе, под условом да задовољава критеријуме за инсолвентност и/или недовољност имовине (чл. 213–4.2. Стечајног закона).

---

50 Правило о минималном дугу изворно је требало да се примени на вољни стечај (стечај по предлогу дужника), да би се макар у почетној фази примене закона смањио број покренутих поступака, али се у коначној верзији закона од тога одустало. За случајеве личног стечаја по предлогу поверилаца износ дуга је растао од 10.000 рубаља у првом предлогу закона, преко 50.000 и 300.000 рубаља, да би досегао износ од 500.000 рубаља у коначној верзији. J. Kilborn, 2016, 693 фн. 197.

51 Између осталог, дужник мора да приложи документа која доказују постојање дуга и немогућност његовог намирења; документа којима се доказује (не)постојање статуса предузетника, не старија од пет дана; листу дужника и поверилаца са свим подацима; инвентар целокупне имовине; доказ о власништву над непокретностима; доказе о свим трансакцијама (непокретности, акције, трансакције преко 300.000 рубаља) у претходне три године; извод из регистра акционара; податке о приходу и пореским олакшицама; доказе о рачунима и депозитима; податке о осигурању и пензионом осигурању; доказ о браку (евентуалном) брачном уговору, доказ о разводу, доказ о рођењу детета (чл. 213–4.3. Стечајног закона).

52 Како закон до скора није предвиђао посебан рок у коме би дужник требало да покрене поступак, заговарала се аналогна примена одредбе за правна лица – покренути поступак што је пре могуће, али не касније од месец дана од када су наступиле релевантне околности (чл. 9–2 Стечајног закона). Последице неподношења предлога је, такође, требало да буду исте као код правних лица – накнада штете коју су повериоци претрпели. Е. Ф. Цокур, „Актуальные вопросы несостоятельности (банкротства) гражданина по законодательству Российской Федерации“, *Известия Юго-Западного государственного университета,* 2/2016, 199.

Под инсолвентношћу грађанина се подразумева његова немогућност да намири новчана потраживања у целости и друге обавезе и/или да испуни законске обавезе. Претпоставка инсолвентности постоји када је наступила макар једна од следећих околности (чл. 213–6.3. СЗ-а): обустава плаћања доспелих обавеза; више од 10 процената укупног износа неизмирених новчаних обавеза или законских обавеза није исплаћено дуже од једног месеца од дана доспелости; дугови прелазе вредност имовине; постоји судска одлука о прекидању извршног поступка због недовољности имовине.

Не може се прогласити банкротство ако постоје разумни основи (у виду очекиваног будућег прилива новца, укључујући и приход и исплату потраживања од стране трећих лица) да се сматра да ће дужник у кратком временском року бити у могућности да у потпуности намири своје неизмирене обавезе и/или законске обавезе (чл. 213–6.3. Стечајног закона).

У пракси ће највећи број предлога поднети сами дужници, зато што Русији недостаје организован систем саветовања у вези са потрошачким дуговима, дужници ће имати две опције: да плате адвоката да им помогне да припреме предлог или да га сами поднесу. Први начин може бити доста скуп, а други ће неизбежно довести до грешака, одлагања или оптерећења за судове.[53]

• **Надлежност суда.** Покретање стечајног поступка. Поступак се покреће пред надлежним судом у месту пребивалишта стечајног дужника. Питање стварно надлежног суда за те поступке се показало као једно од најспорнијих питања реформе руског стечајног права. Прва верзија закона је наиме предвиђала раздвајање надлежности за спровођење стечајног поступка над потрошачем и предузетником. Било је предвиђено да се поступак над имовином потрошача покреће пред судом опште надлежности у месту његовог пребивалишта. У случају да је дужник предузетник или бивши предузетник чије су новчане обавезе настале као последица предузетничке активности, поступак се покретао пред надлежним привредним судом (*арбитражны суд*). Ситуација се закомпликовала када је изнет предлог да привредни суд буде надлежан за све стечајеве над имовином физичког лица, укључујући и потрошачке стечајеве, што јесте решење које се тренутно и примењује (чл. 6.1. Стечајног закона).

Узроци насталог проблема јесу двојаки.[54] Са једне стране је питање остваривања приступа правди – постоји мали број привредних судова који се налазе у удаљеним регионалним центрима, док судова опште надлежности има много и лако су доступни грађанима.[55] Надлежност привредног суда би значила да би дужник често био суочен са потребом да сноси значајне трошкове путовања до места суда, трошкове смештаја и друге трошкове повезане са удаљеношћу суда (нпр. трошкове извођења доказа),

53 J. Kilborn, 2016, 690–691.

54 *Ibid.*, 691 фн. 187.

55 *Ibid.*, 691 фн. 187. М. Б. Ионина, „Банкротство физических лиц“, *Вестник Омской юридической академии*, 4/2015, 50.

што у случају тешке имовинске ситуације дужника може представљати непремостиву препреку.[56] Други проблем јесте у вези са предметом „спора". За разлику од трговачких стечајева, потрошачки стечај ће се бавити и питањима статуса физичког лица који по својој природи нису економски[57] и са којима привредни судови немају искуство – породични односи, запослење, уговорни односи ван пословне сфере и сличним питањима.[58] Са друге стране, присталице привредних судова су истицале да судовима опште надлежности недостаје специјализовано знање потребно за поступање у стечају, што може довести до грешака и озбиљно нашкодити заштити права свих учесника у поступку.[59] Наглашавали су и да ће све евентуалне недоумице које су у вези са статусом физичких лица бити надокнађене кроз искуство судија привредних судова, јер они већ спроводе поступке стечајева не само над правним лицима, већ и над предузетницима.[60]

Поднети предлог суд мора да размотри у року који није краћи од 15 дана, нити дужи од три месеца од дана подношења (чл. 213–6.5. Стечајног закона). Све информације у вези са стечајним поступком се објављују у Јединственом федералном регистру и сматра се да су биле познате свим повериоцима и трећим лицима по истеку рока од пет радних дана од њихове објаве (чл. 213–7.3. Стечајног закона). Свим познатим повериоцима се најкасније у року од 15 дана од прихватања предлога, такође, шаље обавештење о покретању поступка. Повериоци морају да пријаве своја потраживања у року од два месеца од датума објаве да је предлог прихваћен. У случају да се из оправданог разлога пропусти тај рок, поверилац може, уз одобрење суда, да поднесе пријаву и накнадно (чл. 213–8.2. Стечајног закона). Обавештење о одржавању скупштине поверилаца се објављује најкасније 14 дана пред датум одржавања седнице, а доставља се и писаним путем (препорученом поштом) (чл. 213–8.5. Стечајног закона). Повериоци могу гласати лично, преко пуномоћника или у одсуству, укључујући и употребу електронских средстава.

Предлог за покретање поступка мора да садржи предлог саморегулаторне организације (даље СРО) из чијих редова ће се бирати стечајни управник. Најзанимљивије питање у вези са његовим положајем односи се на његову накнаду. Накнада се наиме исплаћује на крају поступка и износи паушално 10.000 рубаља (што као депозит полаже подносилац предлога) и увећава се за два процента укупне вредности продате имовине појединца или намирених потраживања поверилаца у складу са планом реструктурирања.[61] Када се упореди положај у стечају потрошача и стечају компанија, уочава се неповољан положај стечајног управника у првом случају. Износ накнаде код

56 И. И. Стрелкова.

57 *Ibid*.

58 J. Kilborn, 2016, 691, фн. 187.

59 A. Bezborodov, „Gesetz über die Privatinsolvenz in Kraft", *RUSSLAND aktuell* 48/2015, 8.

60 *Ibid*.

61 Ово питање је уређено члановима 213.4–4, 213.5–4, 213–9.3/4, 20–6.3 и 20–6.17 Стечајног закона.

стечаја потрошача јесте 10.000 рубаља за целокупну процедуру независно од дужине њеног трајања, насупрот износу од 30.000 рубаља месечно у случају стечаја правних лица. Питање је да ли је некоме исплативо да води стечајни поступак у случају стечаја физичког лица.[62] Ниска награда, а велика одговорност могу да одврате од прихватања те дужности.[63] У Русији је само око 1.000 лица на том положају и они обично раде на великим и добро плаћеним стечајевима компанија, те је могуће да неће бити вољни да се ограниче на износ награде који је законодавац предвидео за лични стечај.[64]

• **Начин спровођења поступка.** Сâм поступак се може спровести на три начина: 1) путем реструктурирања дугова; 2) кроз банкротство, то јест продају имовине стечајног дужника; 3) на основу споразума закљученог са повериоцима (чл. 213–2. Стечајног закона).

Реструктурирање дугова (*реструктуризация долгов гражданина*) означава процедуру која комбинује поступак надзора и финансијске рехабилитације и усмерена је ка враћању солвентности дужника и исплати неизмирених обавеза у складу са планом реструктурирања.[65] Право на подношење плана има дужник-појединац или било ко од његових поверилаца не касније од 10 дана пре истека рока за пријаву потраживања. Према члану 213–13.1. СЗ-а, услови за примену плана су:

– да дужник има стални извор прихода на дан подношења плана,
– да дужник није био осуђен за кривична дела у економском домену учињена са предумишљајем, да није кажњаван због ситне крађе, за уништење или оштећење туђег власништва или за лажни стечај,
– да дужник није био проглашен банкротираним у периоду од пет година пре подношења плана и
– да у претходних осам година није био одобрен план реструктурирања.

Услови постављени на такав начин изложени су критици. Пре свега, закон не одговара на питање о висини износа сталног прихода који би требало да остварује дужник. Требало би то да буде износ који ће омогућити грађанину најмање основну егзистенцију за њега и породицу и могућност да исплати дугове у периоду трогодишњег реструктурирања. Није јасно шта ће бити ако дужник изгуби стални посао или се смањи износ његове плате. Не уочава се, такође, јасна веза између изречене пресуде и способности грађанина да измири своје обавезе. Напротив, тај услов само онемогућава да се примени реструктурирање иако грађанин има довољно прихода.[66]

---

62 А. В. Захряпин, П. А. Фоминов, „Особенности осуществления банкротства граждан“, *Мир науки и образования* 4/2015, *http://www.mgirm.ru/World_of_science_and_education/2015/4/Zakhryapin.pdf*, 30. октобра 2016, 5.

63 E. Apevalova et al., 388.

64 N. Epple, „Who Benefits From Russia's Bankruptcy Law?“, *https://themoscowtimes.com/articles/who-benefits-from-russias-bankruptcy-law-50044,* 30. октобра 2016.

65 E. Apevalova et al., 386.

66 А. В. Захряпин, П. А. Фоминов, 3–4.

Обавештење о плану се шаље препорученом поштом, а објављују се и информације о месту где је план доступан на увид. У случају да стечајни управник прими два или више предлога, подноси их на одлучивање скупштини поверилаца. Уколико у законском року стечајни управник не прими предлог плана, предложиће повериоцима покретање поступка банкротства и продају имовине стечајног дужника. Прва скупштина поверилаца се мора одржати у року који није краћи од 20 дана од датума када повериоци или надлежно тело поднесу предлог плана, нити дужи од 60 дана од датума истека рока предвиђеног за пријаву потраживања. Стечајни управник мора на седници да поднесе извештај о свом раду, да достави информације о финансијском стању дужника, постојању предлога плана реструктурирања, примедбе и/или предлоге за његову измену, или предлог да се отпочне са поступком продаје имовине дужника (чл. 213–12.5. Стечајног закона).

Према члану 213–16. СЗ-а, план се сматра усвојеним под условом да је одобрен на скупштини поверилаца већином гласова свих поверилаца који су пријавили своја потраживања). У случају да се не добије сагласност, суд може да продужи рок за припрему плана, али не дуже од два месеца (чл. 213–17.2. Стечајног закона), а у случају да план јесте усвојен, подноси се суду који може да га одобри или одбије, у ком случају се проглашава банкрот појединца и отпочиње продаја његове имовине.[67] Уколико скупштина поверилаца није одобрила план, суд може да га одобри под условом да би његово спровођење омогућило да се у потпуности намире потраживања обезбеђених поверилаца и макар 50 процената потраживања необезбеђених поверилаца и та исплата мора да буде знатно виша од оне коју би повериоци примили као резултат тренутне продаје имовине дужника и расподеле његовог шестомесечог прихода (чл. 213–17.4. Стечајног закона). Повериоци могу, ако се план одобри, да намире своја потраживања само у складу са условима тог плана.[68] План може бити даље измењен на захтев дужника или поверилаца.[69]

---

67 Суд може да одбије план ако он није у складу са захтевима постављеним законом; ако дужник није обавестио повериоце о околностима које закон предвиђа, уз одговарајућу пријаву од стране поверилаца; ако су прекршене одредбе о доношењу одлуке скупштине поверилаца о одобравању плана; ако постоје лажне информације у плану или пратећој документацији; ако је план у супротности са Стечајним законом, другим законима и правним актима (чл. 213–18. Стечајног закона).

68 План реструктурирања требало би да садржи одредбе о поступку и условима под којима ће се вршити исплата дугова и камата. Услови плана реструктурирања за повериоце који за њега нису гласали или су гласали против не могу бити гори од оног што је предвиђено за повериоце који су гласали за план. Планом би требало да се предвиди преференцијално намирење потраживања обезбеђених поверилаца из износа који се добију од продаје колатерала, уз заштиту права оних који су гласали против плана или нису ни гласали. Потраживања за штете по здравље или живот, потраживања издржавања, отпремнине, накнаде запосленима, исплата ауторских хонорара нису укључена у план реструктурирања. Планом би морало да буде предвиђена исплата потраживања поверилаца и надлежних тела у сразмери у односу на потраживања која су укључена у план. Уз пристанак стечајног повериоца, план може садржати одредбу да дужник неће намирити дуг у целости (чл. 213–14. Стечајног закона).

69 Дужник има право да поднесе стечајном управнику предлог измене плана. У року од месец дана мора да се одржи седница скупштине поверилаца. Да би промене биле одобрене, морају се изгласати већином од укупног броја гласова свих стечајних повери-

Правне последице усвајања плана јесу вишеструке. Наступа мораторијум, сматра се да су потраживања доспела, обустављају се извршни поступци осим за намирење накнаде штете због повреде живота и тела и због неисплаћене алиментације, као и за повраћај одузете имовине. Повериоци немају право да траже накнаду штете настале због усвајања плана и није могуће пребијање потраживања осим ако то није предвиђено планом (чл. 213–19. Стечајног закона). Усвајањем плана наступају и одређена ограничења за дужника. Дужнику је забрањено да стиче удео у компанијама или да врши бесплатне трансакције. Веће пословне трансакције као што су зајмови, давање гаранција, залагање имовине, куповина и продаја имовине у вредности преко 50.000 рубаља, продаја непокретности, моторних возила, акција или вредносних папира допуштена је само уз писано одобрење стечајног управника. Располагање средствима са рачуна јесте могуће само уз писано одобрење стечајног управника. Изузетак представљају средства положена на посебан рачун којима дужник може слободно да располаже. Износ тих средстава не сме да прелази 50.000 рубаља месечно, мада се може повећати уз одобрење суда (чл. 213–11. Стечајног закона). Дужник током извршења плана и у наредних пет година након његовог извршења мора приликом узимања кредита да открије да је био субјект стечајног поступка. Исто правило се примењује када закључује уговоре са плаћањем на одложено или на рате (чл. 213–19.3. Стечајног закона). Дужник мора током извршења плана да обавести повериоце о промени свог имовинског стања.

Договорени период реструктурирања не може да буде дужи од три године (чл. 213–14.2. Стечајног закона). За већину дужника који имају огромне дугове, то није довољан временски период да изврше пуну исплату дугованог, тако да план реструктурирања мора да садржи неке одредбе о опросту дуга.[70] Не касније од месец дана пре истека рока за извршење плана, дужник је у обавези да припреми извештај о резултатима извршења плана, који се заједно са копијама докумената који потврђују измирење потраживања, доставља суду и повериоцима чија су потраживања део плана. У случају да потраживања садржана у плану нису намирена до датума разматрања извештаја, или ако извештај није поднет у предвиђеном року, стечајни управник, поверилац или надлежно тело ће сазвати седницу скупштине поверилаца да би се разматрао захтев суду за поништај плана. Након пријема извештаја, или захтева за поништај плана, или након истека рока за сазивање седнице скупштине, суд ће одредити датум седнице на

лаца који су пријавили своја потраживања. Предложене измене мора одобрити и суд. Суд може на захтев дужника да одобри продужење рока извршења плана, али тако да рок не пређе максимални рок имплементације плана, ако је продужење одобрила скупштина поверилаца. У случају да дужник пружи доказе да је извршење плана у предвиђеном року било немогуће због више силе, суд одобрава продужење рока примене плана до рока од три године и без одобрења скупштине поверилаца. Повериоци такође могу да предложе измене плана ако дође до побољшања имовинске ситуације дужника тако да он може да намири потраживања укључена у план у краћем временском року или да намири већ број потраживања од оног што је предвиђено планом. Уз предлог се морају приложити одговарајући докази (чл. 213–20. и 21. Стечајног закона).

70 J. Kilborn, 2016, 697.

којој ће се испитати резултати спровођења плана и захтеви поверилаца. На седници, суд може:

– утврдити да је план извршен ако су потраживања намирена и захтеви поверилаца неосновани, или
– ако за то постоје основи, поништити план и прогласити банкротство дужника.[71]

Идеја јесте била да се планом реструктурирања олакша враћање дужника у солвентно стање, међутим, тај институт се не сматра најбољим решењем у случају стечаја потрошача пре свега због чињенице што се у пракси других европских земаља, али и у самој Русији, показао као средство прикладније у случају стечаја компанија.[72] Планови реструктурирања у индивидуалном стечају се наиме не сматрају као трошковно ефикасан приступ за повериоце.[73]

У случају да се план реструктурирања не поднесе, да план не усвоје повериоци или да суд нађе да постоје основе да се план одбије или поништи, проглашава се банкротство појединца и почиње процедура уновчења његове имовине (*реализация имущества гражданина*) – члану 213–24.2. Стечајног закона. У року који није дужи од 15 дана од доношења одлуке суда, свим познатим повериоцима се шаље обавештење да пријаве своја потраживања. Процена вредности имовине мора да се оконча у року од месец дана од спровођења њеног пописа (чл. 213–26. СЗ-а),[74] а рок за продају не може бити дужи од шест месеци. Назначени период може да продужи суд на захтев лица која учествују у стечајном поступку. Забрињава дискрециono овлашћење суда да продужи тај рок без назнаке критеријума или крајњих граница за продужавање, али остаје нада да ће се поменута одредба примењивати ретко и промишљено.[75]

Од тренутка проглашења банкротства сва права у погледу имовине која чини стечајну масу, укључујући и право располагања, дужник не може сам да врши, већ то чини стечајни управник. Трансакције дужника (без стечајног управника) у вези са имовином која је део стечајне масе ће бити ништаве, а потраживања поверилаца која су у том периоду настала на основу самосталног делања дужника неће моћи да се намире из стечајне масе. Престаје обрачун камата и новчаних казни (осим за потраживања стечајне масе) и потраживање банке према дужнику стиче статус ненаплативог потраживања (*безнадежной задолженностью*) (чл. 213.25–5. Стечајног закона).

71 Суд ће поништити план у случају: да у плану или документима постоје лажне информације; да дужник није обавестио повериоце о околностима које закон предвиђа уз адекватну пријаву од стране поверилаца, или да дужник није намирио потраживања поверилаца у складу са условима плана (чл. 213–23. Стечајног закона).

72 J. Kilborn, 2016, 706.

73 *Ibid*., 707.

74 Процену врши сâм стечајни управник и то најчешће тако што је заснива на подацима које је добио од самог грађанина и надлежних тела, јер он нема право да приступи просторијама дужника. E. Apevalova et al., 388.

75 J. Kilborn, 2016, 711.

Од тренутка проглашења банкротства стечајни управник ће управљати средствима дужника – рачунима и депозитима,[76] отварати и гасити рачуне код кредитних институција, вршити чланска права која припадају грађанину као акционару (укључујући и гласање на седници скупштине), учествовати у судским поступцима који су у вези са имовинским правима дужника. Од дана проглашења банкротства, такође, регистрација преноса права над имовином, укључујући и непокретности и вредносне папире врши се само на основу изјаве стечајног управника. Извршење обавеза трећих лица у погледу имовине, укључујући и исплату новца, могуће је само стечајном управнику, али не и грађанину лично. Дужник током трајања поступка нема право да отвара рачуне у банци и прима новчане депозите (чл. 213–25.6. и 7. Стечајног закона).

Од тренутка проглашења банкротства суд, такође, може дужнику привремено (до окончања поступка) забранити напуштање земље. У случају да постоји оправдан разлог, на захтев грађанина, узимајући у обзир мишљење поверилаца и стечајног управника, суд може да укине привремену меру. Копије докумената о забрани и њеном укидању достављају се пограничним властима (чл. 213–24.3. Стечајног закона).

Сва имовина коју дужник поседује на дан отварања поступка, као и она коју стекне након тога може се продати, осим одређених врста имовине које се изузимају. Дужник или друга лица која учествују у поступку могу да захтевају од суда се изузме од извршења имовина чија вредност не прелази 10.000 рубаља и чија продаја не би значајно утицала на намирење поверилаца (чл. 213–25.2. Стечајног закона). Изузета, такође, јесте и имовина која не може бити предмет извршења у извршном поступку: дужникова непокретност у којој он живи (ако је то једино место где живи на трајној основи и ако није предмет хипотеке), као и земљиште које се налази под њом, лични предмети (осим накита и луксузних ствари), предмети за домаћинство, алат и предмети неопходни за дужникове пословне активности (до вредносног прага од стоструког износа минималне месечне зараде), огрев, храна и финансијска средства у вредности утврђених износа минималних средстава за живот, досуђене накнаде (чл. 213–25.3. и чл. 446. Грађанског процесног законика).[77]

Правила о изузимању имовине у стечајном поступку у складу су са европским стандардима, иако Русија има дарежљив (и контроверзан) изузетак за домаћинство.[78] Имовинска права власника се великодушно штите путем неограниченог изузетка за „стамбени простор“ (и земљу испод њега).[79] Назначени изузетак се у праву потрошачког стечаја сматра једним од

76 Кредитна институција у року који није дужи од пет дана од када је сазнала или требало да сазна за банкротство дужника, требало би да обавести стечајног управника о депозитима, рачунима, сефовима или имовини коју дужник држи код ње (чл. 213–24.5 Стечајног закона).

77 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14. ноября 2002 г., № 138-ФЗ (ред. от 19. декабря 2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1. января 2017).

78 J. Kilborn, 2016, 699.

79 *Ibid.*, 699–700.

најконтроверзнијих питања, јер може бити предмет разних злоупотреба. Дужник може да уложи вишемилионске износе у ту (изузету) непокретност и на основу законодавног решења да постигне да она не буде доступна повериоцима за намирење.[80] Уставни суд Руске Федерације је више пута истицао да тај изузетак, неограничен у погледу величине и вредности, није уставан, јер је неприкладно широк, неизбалансиран у корист дужника, и крши права поверилаца, али законодавац је стално игнорисао та оспоравања.[81] Уставни суд је потврдио уставно право дужника и чланова његове породице на просторије за живот које су по својим карактеристикама „разумно адекватне" за вршење уставног права на дом. Законодавац, међутим, никада није развио законодавни оквир за утврђивање шта значи „разумно адекватно" за потребе намирења потраживања над имовином дужника, нити су нове одредбе о стечају донеле икакве промене на том плану.[82]

У стечајном поступку, повериоци се намирују у складу са утврђеним редоследом (чл. 213–27. Стечајног закона). Прво се намирују потраживања настала након што је суд прихватио предлог за покретање стечајног поступка: алиментација, судски трошкови, накнада стечајном управнику и другим лицима која су ангажована ради спровођења стечајног поступка; отпремнина и зарада запослених који су ангажовани током стечаја по уговору о раду; режије, укључујући и плаћање поправки у стамбеној згради; друге текуће исплате. Потраживања тих поверилаца која спадају у исту категорију намирују се по временском критеријуму – хронолошким редом.

Након тога следи намирење потраживања стечајних поверилаца: накнада штете због повреде или смрти, захтеви за исплату издржавања (први ред приоритета); отпремнина и зараде запослених (други ред); исплата другим повериоцима (трећи ред).

Говори ли се о обезбеђеним повериоцима, 80 процената износа добијеног продајом колатерала иђи ће на намирење поверилаца чија су права обезбеђена тим колатералом. Преостала средства се полажу на посебан рачун код банке и расподељују се на следећи начин: 10 процената средстава се користи за намирење потраживања поверилаца првог и другог исплатног реда, ако се она не могу намирити из друге имовине; преостали део се употребљава за намирење судских трошкова, трошкова стечајног управника и лица које је ангажовао стечајни управник и трошкова повезаних са продајом колатерала.

Средства која су намењена намирењу поверилаца првог и другог реда, а која преостану на специјалном рачуну након намирења ових потраживања, укључују се у стечајну масу. Било која средства која преостану на

80 В. Радовић, 211.

81 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 2012 г., № 11-П город Санкт-Петербург, *Российская газета – Федеральный выпуск*, № 5794 (121), *http://www.rg.ru/2012/05/30/sud-dok.html* и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2007 г., № 10-П, *Российская газета – Федеральный выпуск* №4420 (0), *http://www.rg.ru/2007/07/21/bezmenov-kalabun.html*, наведено према: J. Kilborn, 2016, 700.

82 T. Stubbs et al., 3.

посебном рачуну дужника након намирења трошкова искористиће се за намирење потраживања обезбеђеног повериоца, а вишак ће се укључити у стечајну масу у корист необезбеђених поверилаца. Потраживања обезбеђених поверилаца која нису намирена из вредности колатерала спадају у трећи исплатни ред.

Основна последица спровођења стечајног поступка је ослобођење од обавезе плаћања преосталих дугова (чл. 213–28.3. Стечајног закона). Изузетак чине исплате обавеза насталих након отварања поступка, као и потраживања накнаде штете због повреде живота или здравља, отпремнине и зараде запослених, накнада нематеријалне штете, исплата алиментације или друга потраживања која су нераскидиво повезана са идентитетом повериоца. Искључене су, такође, и ситуације у којима се дужник током стечаја понашао у лошој вери, сакрио имовину, пружио непоуздане информације, или уништио имовину. Дужник се неће ослободити ни обавеза које настају као последица проузроковања штете намерно или грубом непажњом оштећењем имовине, учешћем у раду колегијалних органа привредног друштва или по основу неиспуњавања или неадекватног испуњавања дужности управника у стечају.

Након окончања стечајног поступка, јављају се одређена личноправна ограничења за дужника. Пет година од почетка поступка дужник мора приликом узимања кредита да открије да је био субјект стечајног поступка. У наредних пет година не може се поново покренути стечајни поступак над дужником. Ограничење не важи за повериоце, али у том случају, дужник не може да се ослободи обавезе плаћања неизмирених дугова. Постоји, такође, забрана вршења управљачке функције у правном лицу у наредне три године (чл. 213–30. СЗ-а) и обављања предузетничке активности у наредних пет година (чл. 216. Стечајног закона).

Приликом оцене тих решења, установљено је да закон иде два корака напред тиме што проширује отпуст дугова на појединце који нису предузетници и што их подвргава неколицини уобичајених и уско постављених изузетака, али и да ограничења након стечаја представљају значајан корак уназад.[83] Посебно је контрапродуктивно ограничење предузетничке активности, које ће или одвратити дужнике од покретања поступка или ће спречити потпуно уживање у „новом почетку“ за предузетнике и државу, директно се супротстављајући политици „друге шансе“.[84]

Трећи начин на који се може спровести поступак стечаја појављује се као алтернатива плану реструктурирања.[85] Реч је о споразуму (*мировое соглашение*) који се може склопити између дужника и поверилаца који су пријавили своја потраживања након што су намирени повериоци првог и другог реда приоритета. Одлуку доноси скупштина поверилаца, а споразум се подноси са одговарајућом документацијом суду на сагласност не раније од пет, нити касније од десет дана од дана његовог закључења. У случају да

83 J. Kilborn, 2016, 703.

84 *Ibid.*

85 T. Stubbs et al., 4.

је поверилац (или његов заступник) који је гласао за одобрење споразума прекорачио своја овлашћења, поништиће се одобрење споразума, осим ако глас тог повериоца није био одлучујући (чл. 158–160. Стечајног закона). Закључивање уговора представља основу за окончање стечајног поступка у односу на потраживања стечајних поверилаца која су укључена у регистар пријављених потраживања на дан седнице скупштине на којој је донета одлука о закључењу уговора. Закључењем уговора престаје дејство плана реструктурирања и мораторијум. Окончањем стечајног поступка због закључења уговора престају овлашћења стечајног управника и грађанин мора да намири потраживања поверилаца. Због кршења одредаба споразума може се поново отворити стечајни поступак, прогласити банкротство дужника и отпочети са продајом његове имовине (чл. 213–31. Стечајног закона).

• **Заштита од злоупотреба у стечајном поступку.** Основна идеја потрошачког стечаја јесте та да се „поштеном, а несрећном дужнику" пружи прилика за нови финансијски почетак. Стечајни поступак би требало да служи као решење за одговорне грађане који су (пре)задужени као резултат незапослености, развода, онеспособљености или других легитимних разлога. Нажалост, бескрупулозни дужници који желе да избегну плаћање дугова, чак и кад имају потребна средства, могу понекад злоупотребити стечај.[86] Један од највећих проблема за повериоце у Русији јесте тај како да спрече злоупотребе дужника у процесу стечаја. Како праг за покретање стечајног поступка није висок, повериоци страхују од тога да ће дужник искористити стечај како би се ослободио својих обавеза.[87] Руски закон не садржи тестове који ће се примењивати да би се утврдило да ли дужник има право на отпуст дугова. У одсуству механизама који могу да помогну да се утврди стварна могућност враћања дугова и у случају механичке примене формалних захтева из закона, постоји велики простор за злоупотребе на страни дужника.[88] Одлука пленарне седнице Врховног суда настојала је да објасни неке аспекте имплементације одредаба о индивидуалном стечају, наглашавајући посебно значај принципа добре вере у поступку.[89] Одлука не наводи случајеве кршења принципа добре вере у стечају, јер је седница одржана непосредно након усвајања закона и у том тренутку није било праксе. Стога, имплементација принципа добре вере у погледу злоупотреба стечајног законодавства често неће бити остварена у пракси.[90] Закон ипак садржи неке одредбе које могу послужити као одбрана од злоупотреба којима би дужник могао да прибегне.

У случају да појединац сакрије или нелегално пребаци имовину на треће лице, поверилац чије потраживање није намирено током стечајног поступка/поступка реструктурирања, може да захтева разматрање резултата стечајног поступка и извршење над скривеном имовином, у року од

86 *Ibid.*

87 M. Ivakina, 3.

88 *Ibid.*, 44.

89 Т. Терещенко, О. Е. Ганюшин, 101–102.

90 M. Ivakina, 52.

месец дана од открића тих чињеница (чл. 213–29. Стечајног закона). Требало би, међутим, указати на три значајне (ограничавајуће) околности.[91] Прво, поверилац који није пријавио своје потраживање не може да врши ово право. Друго, повериоци ће морати да докажу да нису били свесни или нису могли да буду свесни новооткривених чињеница на дан доношења одлуке суда. Треће, повериоци морају да делују одмах након сазнања за злоупотребу – рок од месец дана је изузетно кратак. У случају да се испуне сви услови, суд ће морати да опозове своју одлуку (о окончању реструктурирања или продаје имовине) и поново ће отворити стечајни поступак.

Може се посматрати, као корективни механизам, и одредба која предвиђа у којим случајевима се неће примењивати општа правила о ослобођењу од плаћања преосталих обавеза (чл. 213–28.4.5. Стечајног закона). Закон шири листу дугова изузетих од општег ослобођења углавном из разлога јавне политике, било на основу природе дугова или ако су дугови настали на основу скривљеног понашања дужника.[92] У те случајеве спадају:

– када је појединац осуђен у кривичном или управном поступку за незаконите радње или предумишљајно или преварно банкротство, под условом да су та дела учињена у стечајном поступку,
– када дужник није пружио информације неопходне за поступак стечајном управнику и/или суду (или их је намерно погрешно представио), а на основу њих је донета судска одлука о банкротству,
– када је доказано да је у настанку или испуњењу релевантне обавезе дужник поступао незаконито (учинио превару), или је намерно избегао плаћање дугова, пореза и/или обавеза, или је свесно погрешно представљао чињенице зајмодавцу приликом узимања зајма, сакрио или намерно уништио имовину.

Стечајни управник може да оспорава трансакције дужника на сопствену иницијативу или на захтев скупштине или одбора поверилаца, или надлежног тела или повериоца чије потраживање прелази 10 процената укупног износа потраживања (без урачунавања његових потраживања и потраживања лица повезаних са њим) (чл. 213–32. Стечајног закона).

Закон такође установљава обавезу стечајног дужника да на захтев стечајног управника пружи све информације о саставу и месту налажења имовине, као и дуговима, повериоцима и друге информације које су у вези са стечајним поступком. Прикривање имовине или стварних права, информација о величини имовине, месту њеног налажења или других информација о имовини, правима и теретима на њој, пренос имовине на друга лица, отуђење или уништење имовине, као и ометање вршења дужности стечајног управника, укључујући и избегавање или одбијање да се пруже захтеване информације и достави потребна документација, повлачи са собом одговорност стечајног дужника (чл. 213–9.9. Стечајног закона).

91 T. Stubbs et al., 5.

92 *Ibid.*, 4.

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Руски законодавац прихвата савремене светске трендове и познаје стечај предузетника већ у првих неколико година поновног успостављања режима стечаја. Питање стечаја потрошача је, међутим, већ дуго било постављено само на нивоу концепта, јер се у временима просперитета није ни постављало питање могуће финансијске кризе и њених погубних последица по животни стандард становништва. У ситуацији када је финансијска криза, а посебно санкције које су уведене Русији, погодила руско тржиште, постало је јасно да се мора пронаћи решење за огромне количине насталог дуга. Ситуација са којом се законодавац суочавао није новина на светској сцени – све земље које познају институт потрошачког стечаја имале су исте дилеме – да ли прихватити тај институт и како избећи или макар ублажити потенцијалне злоупотребе које он може проузроковати. Можемо чак и закључити да су мање-више исте околности довеле до увођења индивидуалног стечаја у Русији као и у већини других земаља – дерегулација кредитног тржишта, несигурне породичне финансије, агресивна банкарска политика потрошачких кредита често лишена адекватних процена кредне способности дужника, криза на хипотекарном тржишту, пораст каматних стопа и слично. Једина разлика јесте у томе што се у руском праву то дешава у последњих неколико година, а остала европска законодавства су се са тим изазовима суочавала осамдесетих и деведесетих година XX века. Разлог јесте тај што су политичке прилике у Русији дуги период биле другачије од земаља такозваног западног света тако да су нешто касније ступили на сцену догађаји који су захтевали промене у руском праву.

Примена института стечаја у пракси представља резултат деценијске борбе за проналажење адекватног решења за кризу у коју су запали потрошачи. Решења која законодавац нуди јесу у складу са трендовима који постоје у праву потрошачког стечаја и отварају могућност за дужнике да реструктурирају своје дугове или да се ослободе (дела) свог терета и да реше тешку финансијску ситуацију у којој се налазе.

*

Александра Вишекруна
бакалавр права-магистр, сотрудник-исследователь,
Институт сравнительного права в Белграде

ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЕ БАНКРОТСТВО В ПРАВЕ РОССИИ

Краткое содержание

В последнее десятилетие двадцатого века после резких изменений в функционировании экономики Россия возвращается к институту банкротства, существовавшего до революции 1917 года. Кроме банкротства компаний, на российской практике

появляется институт банкротства физических лиц – изначально только предпринимателей, а с 2015 года и потребителей. Банкротство физических лиц является особенным юридическим институтом, для которого возникает необходимость с появлением потребительских кредитов и процессом дерегулирования кредитного рынка, который происходит в России только в последние несколько лет. Финансовый кризис, экономические санкции, падение курса рубля, рост инфляции – лишь некоторые из факторов, которые повлияли на законодателя установить этот институт. Законодательный процесс был долгим – этот институт существует еще в решениях закона о банкротстве от 1998 года, но соответствующие законодательные реформы, которые были предпосылкой для его применения, так и не были реализованы. Закон, регулирующий этот вопрос, наконец-то, начал применяться с октября 2015 года. В статье будут представлены решения российского законодателя, смотря сквозь призму современных тенденций в этой области.

Ключевые слова: банкротство, Россия, потребительское банкротство.

Aleksandra Višekruna, M.A.
Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

CONSUMER INSOLVENCY IN RUSSIAN LAW

Summary

In the final decade of the 20th century Russia, after drastic changes in the functioning of economy returns the institute of insolvency that was in use until the Revolution in 1917. Besides company insolvency, Russian legal practice is familiar with the insolvency of natural person – in the beginning only entrepreneur and since 2015 consumer as well. Personal insolvency is a particular legal institute that has emerged due to the development of consumer credit and deregulation of credit market, which is the process that appears in the Russian law only recently. Financial crisis, economic sanctions, devaluation of rubble and inflation are just a few of the factors that contributed to the introduction of this institute. The legislative journey was long – this institute existed even in insolvency law from 1998, but legislative reforms that were a precondition of its application were never introduced. Finally, a law that regulates this issue came into force in October 2015. Paper will present solutions of Russian legislator, considered through the prism of contemporary tendencies in this area.

Keywords: insolvency, Russia, consumer insolvency.

*Др Јелена Вукадиновић Марковић**

УГОВОР О АРБИТРАЖИ ПРЕМА ЗАКОНУ О МЕЂУНАРОДНОЈ ТРГОВИНСКОЈ АРБИТРАЖИ РУСКЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ

Апстракт

„Новим" Законом о међународној трговинској арбитражи, који је ступио на снагу 1. јануара 2016. године, руски законодавац проширује поље објективне арбитражности. Предвиђајући корпоративне спорове и спорове настале као резултат страних инвестиција као арбитражних, законодавац је учинио Русију атрактивнијим местом на међународној арбитражној мапи.

Арбитражни трибунал ће, међутим, успоставити надлежност само у случајевима када постоји важећи споразум о арбитражи. Арбитражни споразум важи када испуњава услове прописане Законом о међународној трговинској арбитражи Руске Федерације. Рад је посвећен потребним захтевима важећег арбитражног споразума.

Кључне речи: арбитража, Руска Федерација, арбитражни споразум, Међународна трговинска арбитража.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ О ЗНАЧАЈУ АРБИТРАЖНОГ РЕШАВАЊА СПОРОВА

Арбитражно решавање спорова међународне трговинске природе представља једно од два могућа начина решавања спорова. Поред арбитражног начина, национални закони познају и решавање спорова пред националним судовима. О односу арбитражног и судског начина најбоље говори чињеница да арбитражни метод[1] решавања спорова у односу на судски све више добија на актуелности. О томе сведочи све већи број спорова који се решавају пред арбитражним институцијама.[2]

За разлику од судског начина решавања спорова, где се надлежност судова успоставља подношењем тужбе, за формирање надлежности арбитражног трибунала неопходно је постојање уговора о арбитражи. Другим речима, арбитражно решавање спорова могуће је само у случајевима када

* Научни сарадник, Институт за упоредно право у Београду.

1 О арбитражи као методу решавања спорова видети више: M. Domke, *The Law and Practice of Commercial Arbitration*, Mundelein, 1968, стр. 1.

2 Пред институционалном арбитражом Руске Федерације у 2014. године донето је 245 арбитражних одлука, знатно више него ранијих година. О томе на: *https://mkas.tpprf.ru/en/*.

постоји пуноважни уговор о арбитражи. У том смислу, пуноважан уговор о арбитражи представља неопходан услов конституисања надлежности арбитражног трибунала.

2. УОПШТЕ О АРБИТРАЖНОМ УГОВОРУ

О значају који има ваљани арбитражни уговор најсликовитије говори констатација да је арбитража онолико добра колико је добар арбитражни уговор.[3] Управо због таквог значаја уговор о арбитражи је на сличан начин дефинисан у националним и међународним изворима арбитражног права.[4] Један од необавезујућих међународних извора арбитражног права јесте УНЦИТРАЛ Модел закон о међународној трговинској арбитражи[5] којим је дефинисан уговор о арбитражи, пружајући на тај начин путоказ националним законодавцима у креирању националних извора права. У том смислу се и руски законодавац приликом дефинисања уговора о арбитражи у Закону о међународној трговинској арбитражи[6] (даље ЗМТА) ослањао на инструктивну дефиницију УНЦИТРАЛ Модел закона. Према Модел закону, арбитражни уговор јесте онај „уговор којим стране подвргавају арбитражи све спорове или неке од спорова који међу њима настану или би могли настати из одређеног правног односа, уговорног или вануговорног".[7] У погледу обима или предмета, арбитражним уговором уговорне стране могу арбитражи поверити све или само неке, тачно назначене спорове. У пракси, уговорне стране по правилу одабраним арбитрима поверавају решавање свих спорова и неспоразума или усаглашавање разлика које између страна могу настати.

Закључење уговора о арбитражи истовремено значи да се уговорне стране одричу права да истовремено воде поступак о истој ствари пред националним судовима. У том смислу, арбитражни уговор као уговор који по својој правној природи спада у категорију облигационих уговора, оба-

---

3 М. Петровић, „Пуноважност арбитражног споразума", у зборнику: *Хармонизација ῑрађанскоῑ ῑрава у реῑиону*, Београд 2013, 480.

4 Видети: Мирјана Цукавац, „Садржина арбитражног уговора", *Арбиῑража*, 2001, стр. 15.

5 UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration, United Nations Document A / 40/17, са изменама из 2006. године.

6 Закон РФ от 7 июля 1993 г., № 5338-I „О международном коммерческом арбитраже" (*Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*, 1993, № 32, ст. 1240; *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2008, № 49, ст. 5748), с изменениями и дополнениями от 3 декабря 2008 г. и 29 декабря 2015 г., № 409-ФЗ. Закон је у примени од 7. јула 1993, последње измене и допуне примењују се од 3. јула 2016. године.

7 Видети чл. VII(1). У Њујоршкој конвенцији, у чл. II(1), одређен је као „Писмени уговор којим се странке обавезују да поднесу на арбитражу спорове или неке од спорова који настану или би могли настати између њих по одређеном правном односу, уговорном или вануговорном, који се односи на питање које је подобно за решавање арбитражним путем". Видети и предлог у UNCTAD документу, Dispute Settlement, International Commercial Arbitration, 5.2. The Arbitration Agreement, UNCTAD/EDM/Misc.232/Add.39, доступно на: *www.unctad.org*, 12. маја 2017.

везује уговорне стране да у складу са начелом *pacta sunt servanda* настали или будући спор уместо пред судове изнесу пред арбитражу.

На пуноважност и правно дејство арбитражног уговора се примењују материјална и процесна правила. Материјалним правилима уговорног права се углавном одређује настанак и пуноважност, док процесна правила регулишу пренос надлежности, допуштеност захтева за покретање и вођење арбитражног поступка и ограничења надлежности судова.[8] Може се закључити да, без обзира на извесне разлике које постоје у одређивању правне природе арбитражног уговора, а које јесу логична последица разлика у схватању правне природе арбитраже, постоји потпуна сагласност о томе да се уговор о арбитражи може закључити у форми: компромиса и компромисорне клаузуле.[9]

Компромисорна клаузула (арбитражна клаузула, *arbitral clause*, *арбитражное оговорки*) представља посебну одредбу или клаузулу у основном послу којом се уговара надлежност арбитраже за све спорове који настану из или у вези са основним послом. Осим што може бити унета у сâм текст уговора, клаузула може бити садржана и у анексу уз основни посао или у општим условима пословања на које упућује уговор.[10]

Други вид уговора о арбитражи јесте компромис. Компромис (*submission to arbitrate, act de compromis, арбитражное соглашение*) представља уговор (сагласност воља) који уговорне стране закључују након што је спор између странака настао којим настали спор поверавају на решавање одабраној арбитражи (чл. 7. 1. Закона о међународној трговинској арбитражи).

Уговор о арбитражи по правној природи представља грађанскоправни уговор који производи одређена процесна права. Настанак и правно дејство арбитражног уговора у националним правима регулисани су одредбама које се налазе у грађанским или трговачким законицима, односно у законима о облигационим односима, тамо где та материја није кодификована у грађанске и трговачке законике.

У Руској Федерацији, сагласно члану 1. ЗМТА решавање међународних трговинских спорова регулисано је посебним законом. Закон се примењује на поступке који се воде на територији Руске Федерације а настали су из међународних пословних односа. Међународни елемент у пословним односима постоји ако је уговор закључен између лица од којих се седиште једног од њих налази ван територије Русије. У закону се не предвиђа да ли ће два субјекта, чије је место пословања ван Русије, моћи спор да поднесу на решавање позивајући се на тај закон. Руски теоретичари сматрају да се у таквој ситуацији, ако су испуњени сви остали услови, не види разлог за одбијање надлежности арбитражног трибунала са седиштем у Русији.[11]

---

8 Гордана Станковић, Боривоје Старовић, Ранко Кеча, Невена Петрушић, *Арбитражно процесно право*, Ниш 2002, 95.

9 Јелена Перовић, *Стандардне клаузуле у међународним привредним уговорима*, Београд 2012, 190.

10 Више о арбитражној клаузули у општим условима пословања видети код: Јелена Вукадиновић Марковић, „Арбитражна клаузула у општим условима пословања – питање форме или сагласности уговорних страна", *Правни живот*, том III, 11/2016, 287–299.

11 Видети: R. Khodykin, *Arbitration Law of Russia: Practice and Procedure,* JURIS, 2013, 41.

У смислу ЗМТА, под међународним односом подразумеваће се и инвестициони спорови настали као резултат улагања организација чија су седишта на територији Русије. Наведени вид тумачења међународног односа јединствен је у поређењу са решењима других националних закона. Углавном се инвестициона улагања третирају као посебан вид пословног односа који се може решавати путем Инвестиционе арбитраже (ИКСИД) примењујући Вашингтонску конвенцију.[12]

Тумачећи наведену одредбу ЗМТА, уговор о арбитражи производиће правно дејство једино ако је закључен у складу са наведеним законом. Иако се експлицитно не наводи у самом закону, може се закључити, имајући у виду правну природу уговора о арбитражи, да би неопходним елементима за настанак пуноважног арбитражног уговора требало сматрати услове који се односе на: способност уговарања, сагласност воља уговорних страна, предмет, каузу и форму.[13] У наредном делу раду обрадићемо сваки од наведених услова пуноважности уговора.

3. ЕЛЕМЕНТИ УГОВОРА О АРБИТРАЖИ

Под формом уговора о арбитражи разуме се облик у коме су уговорне стране исказале своју сагласност за уговор.

Већина националних права прописује писану форму уговора као услов пуноважности уговора о арбитражи. На истом становишту стоји и руски закон (чл. 7. Закона о међународној трговинској арбитражи). Испуњеност услова писане форме уговора се може тражити у разлозима правне сигурности, јер се на тај начин обезбеђује доказ о постојању сагласности воља уговорних страна. Такав вид форме уговора служи и као последња опомена странкама да потписивањем уговора о арбитражи оптирају за алтернативно решавање спорова.[14] У зависности од тога да ли се уговор о арбитражи закључује у форми посебног уговора или клаузуле, зависиће и метод тумачења испуњености писане форме.

Будући да се арбитражна клаузула већ налази у основном послу, клаузула прати форму основног посла. У случају да је основни посао закључен у писаној форми, арбитражна клаузула, као део основног посла, прати судбину основног посла и тумачи се да је и она закључена у писаној форми.

Неопходно је да постигнута сагласност буде исказана у писаној форми, када се сагласност исказује у облику посебног уговора. Под писаном формом се подразумева да је сагласност садржана у исправама које су обе стране потписале, а такође и да је сагласност воља снимљена, односно забележена у облику који је погодан за каснију употребу. На такав начин, ЗМТА Руске Федерације прати либералнији приступ прихватања писане

12 Више о инвестиционој арбитражи видети: Маја Станивуковић, *Међународна арбитража*, Службени гласник, Београд 2013, 27 и даље.

13 Уопште о општим условима пуноважности уговора о арбитражи више у: Јелена Перовић, *Уговор о међународној трговинској арбитражи*, Београд 2002, 87.

14 Гашо Кнежевић, Владимир Павић, *Арбитража и АДР*, Београд 2010, 47.

форме уговора који је прихваћен и у међународним конвенцијама,[15] и правилницима међународних трговинских арбитража.[16] Разлоге томе би, свакако, требало тражити у посебном карактеру и значају који законодавци дају уговору о арбитражи.

Остала решења предвиђена члановима закона који се односе на писану форму наводе под којим све околностима ће бити испуњен услов писане форме уговора. Руски законодавац је у члану 7. (4) ЗМТА предвидео да ће услов писане форме бити испуњен и ако је сагласност постигнута разменом електронских порука али тако да садржи (електронске) потписе уговорних страна. Проста размена имејлова неће се сматрати као испуњен услов писане форме уговора.[17]

Према члану 7. (5) ЗМТА испуњеност писане форме постоји и када је тужилац поднео тужбу, а тужени се у одговору на тужбу није успротивио постојању уговора о арбитражи. Позивањем на документ који садржи арбитражну клаузулу сматра се да је закључен уговор о арбитражи под условом да је уговор закључен у писаној форми, а само позивање је тако да поменута клаузула чини део уговора, у складу са чланом 7 (6) и (7) наведеног закона.[18]

И арбитражни уговор, као и остали, настаје сагласношћу воља уговорних страна.[19] Да би тако постигнута сагласност производила правно дејство, мора бити призната од правног поретка. Правни поредак тражи да воља за закључење уговора буде слободна, озбиљна, стварна и да је упућена на нешто што је могуће остварити.[20] Другим речима, воља мора бити усмерена на спор који је арбитрабилан. Арбитрабилним се сматрају спорови подобни за арбитражно одлучивање. Подобним споровима сматрају се они спорови који су закључени између лица којима је правни поредак дозволио да буду странке у арбитражном поступку. За ту врсту арбитрабилности кажемо да је субјективна арбитрабилност (*ratione personae*).[21] Руски законода-

15 Видети: чл. II.2 Њујоршке конвенције; чл. I(a) Европске конвенције о међународној трговинској арбитражи, од 1961. године.

16 Видети: чл. 7.2 UNCITRAL Модел закона. Видети и чл. 1. WIPO Arbitration Rules, која су ступила на снагу 1. јуна 2014. године (доступна на *http://www.wipo.int/amc/en/arbitration/rules/*), о захтеву за писану форму арбитражног уговора се може закључити и на основу модела арбитражне клаузуле која је препоручена Правилником немачке Арбитраже DIS_Arbitration Rules 98, на снази од 1. јула 1998. чл. 5.

17 Видети више на: *http://www.iclg.co.uk/practice-areas/international-arbitration-/international-arbitration-2016/russia#chaptercontent1*, 12. јануара 2017.

18 Више о форми уговора који је закључен позивањем на опште услове пословања видети код: Јелена Вукадиновић Марковић, 2016, 291.

19 За општу расправу о значају сагласности воља за настанак уговора видети: М. Живковић, *Обим сагласности неоходан за закључење уговора*, Београд 2006; о сагласности воља код арбитражног уговора видети: A. M. Steingruber, *Consent in International Arbitration*, OUP, 2012.

20 О сагласности воља код уговора о арбитражи видети: Ј. Вукадиновић Марковић, „Уговор о арбитражи – основ дерогације надлежности судова", *Актуелна питања из области грађанског права у Босни и Херцеговини, теорија – пракса*, Јахорина, 2016, 70–71.

21 Иако је широко прихваћен став да држава и државни органи могу да се појављују у арбитражном поступку као странка у спору, још увек постоје државе у којима је то

вац је предвидео, када су у питању физичка лица, да сва лица која обављају послове предузетништва могу закључивати арбитражни уговор, чак и страни држављани, ако им је по *lex nationalis* признато то право. Изузетак представљају потрошачки спорови који се не могу решавати пред арбитражама. Правна лица пословну способност да закључују арбитражни уговор добијају такође према правилима *lex nationalis.* Статутом правног лица биће одређено ко ће у име и за рачун правног лица потписати уговор о арбитражи. Поред физичких и правних лица, руски ЗМТА дозвољава да државе и државни органи буду стране уговора о арбитражи. На тај начин, руски законодавац се одлучио за „про арбитрабилни" начин решавања спорова.

Поред услова да странке морају испунити предвиђене услове да би арбитражни уговор био пуноважан и произвео правно дејство неопходно је да спор буде и објективно арбитрабилан. Више о објективној арбитрабилности биће речи у делу који се односи на предмет уговора о арбитражи.

У ситуацији када су испуњени услови сагласности и способности уговорних страна, са једне, и писане форме уговора, са друге стране, поставља се питање каузе и предмета уговора.

И уговор о арбитражи, као и сваки уговор, мора имати одређени предмет. Специфичност предмета уговора о арбитражи огледа се у преносу надлежности или поверавању спора на одлучивање арбитрима. Да би уговор о арбитражи произвео правно дејство, потребно је да предмет уговора (а то је пренос надлежности) буде одређен, могућ и допуштен. Уговором се преноси особено право одлучивања које се испољава кроз обавезу страна да евентуални спор повере арбитрима, а не суду. „Поверавање" се врши именовањем арбитара. Уговорне стране арбитражног уговора стичу право да именују арбитре у тренутку када спор из одређеног правног односа настане. Тек у том моменту се активира право на обраћање арбитражи и обавеза да се именују арбитри и учествује и поступку. Уколико стране испуне уговорне обавезе из основног посла, арбитражни уговор неће „стићи" да произведе правно дејство у делу који се односи на покретање поступка.

Према општим правилима уговорног права, предмет арбитражног уговора мора бити одређен, могућ и дозвољен. У случају арбитражног уговора, одређен мора бити спор чије се решавање поверава арбитражи. У случају компромисорне клаузуле предмет уговора се може одредити само према послу из кога потиче, али не и у чему се конкретно састоји. Будући да спор није настао у време закључивања арбитражног уговора, његова садржина се не може унапред одредити на прецизан начин, како се то чини у тужбеном захтеву.

У постојећим изворима арбитражног права,[22] као прихватљиво одређење предмета, препоручује се формулација „...сви спорови који се односе на тумачење и извршавање обавеза из основног посла и у вези са

право ускраћено или условљено добијањем дозволе од надлежног државног органа (на пример, Саудијска Арабија, Иран, Сирија).

22 Изложено решење је предвиђено Њујоршком конвенцијом. Од националних права решење је прихваћено у немачком Закону о парничном поступку (чл. 1029) и у чл. 7. бугарског Закона о арбитражи.

послом...“. У Арбитражним правилима УНЦИТРАЛ-а предлаже се следећа клаузула „сваки спор, спорно питање или захтев који проистиче из овог уговора или се односи на овај уговор, или на повреду, престанак или непуноважност уговора...“ Предмет мора бити одређен или одредив не само са становишта правила уговорног права, већ и према арбитражним правилима, како би се одредиле прецизне границе пренетог овлашћења и како би се избегли спорови око тога да ли су арбитри поступали у границама добијених овлашћења. Према члану 7. (1). ЗМТА, арбитражни уговор се мора односити на све или на одређене спорове уговорне или вануговорне природе који су настали или који ће настати из одређеног правног односа.

Услов да предмет буде могућ у конкретном случају требало би схватити као правно допуштен. Преношење или давање надлежности претпоставља да уговорне стране и саме имају таква овлашћења и да могу њиме располагати. Уговорне стране то право црпу из начела аутономије воље из кога извлаче и право располагања. Начело аутономије воље уговорне стране реализују кроз две слободе: слободу избора уговорног партнера (или опцију уговарати или не уговарати)[23] и слободу уређивања уговорних односа, те и арбитражног уговора.

Из права уговорних страна да слободно одлучују о заснивању уговорних односа следи и право да одлуче о судбини уговора, то јест да регулишу начин испуњења, да одустану од њега, или да га на други начин окончају. Слобода уређивања садржине арбитражног уговора обухвата и право уговорних страна да одлуче и о начину решавања спорних питања. Предмет арбитражног уговора управо чини сагласност уговорних страна да то своје право пренесу арбитрима.

На крају, предмет арбитражног уговора мора бити дозвољен са становишта постојећих прописа. Дозвољени ће бити они спорови који су објективно и субјективно арбитрабилни. Арбитрабилност спорова посматраћемо кроз каузу уговора о арбитражи.

Каузу схваћену као циљ закључивања арбитражног уговора требало би тражити у намери уговорних страна да избегну да о споровима из основног посла одлучују државни судови, већ да спор реше арбитри. Поменута очекивања може испунити само пуноважни арбитражни уговор коме правни поредак признаје два основна дејства: пророгационо и дерогационо[24]. У пророгационом смислу, арбитражни уговор представља правни основ за заснивање надлежности арбитраже. Дерогационо дејство се манифестује као забрана државним судовима да поступају у истим стварима (предметима) о којима иста лица о истој ствари воде поступак пред арбитражом. Руски ЗМТА предвиђа обавезу судова да странке које су закључиле пуноважан уговор о арбитражи упути на решавање уговореној арбитражи (чл. 8. (1). Са друге стране, са становишта права и обавеза уговорних страна, арбитражни уговор, као уговор материјалног права, производи материјалноправна дејства и обавезује стране да у случају спора, тај спор изнесу на

23 Слободан Перовић, *Облигационо право*, Београд 1980, стр. 157.

24 Више код: Јелена Перовић, 2002, 151 и даље; Г. Станковић и други, 132.

решавање пред договорену арбитражу. Другим речима, уговорне стране су потписивањем уговора о арбитражи преузеле и обавезу да спор не покрећу пред државним судовима.

Кауза мора бити допуштена да би уговор о арбитражи произвео наведена дејства, а то значи да спор мора бити арбитрабилан. У супротном, неће произвести пророгационо нити дерогационо дејство. Објективна арбитрабилност спора се у европским државама углавном одређује путем два приступа. Први приступ се може означити као *ratione iurisdictionis*[25], и њиме се дефинишу случајеви који спадају у ексклузивну надлежност националних судова. Може назвати и негативним приступом, јер таксативно набраја спорове који нису арбитрабилни.[26] Пример за тај приступ се може наћи у оним националним правним правилима која предвиђају ексклузивну надлежност судова у споровима који су у вези са регистрацијом и пуноважношћу патената, рецимо у члану 18 (1). Закона о патентима Јужноафричке Републике.

Према другом приступу, арбитрабилност спорова се одређује путем опште, генералне одредбе (клаузуле) и такав приступ се може означити као позитивни приступ или систем генералне клаузуле у коме се као арбитрабилни сматрају сви спорови који задовољавају унапред предвиђене услове: спорови о којима странке слободно располажу или који су имовинскоправне природе.[27] Арбитрабилност одређена путем генералне клаузуле може бити сужена појединачним набрајањем (*numerus clausus)* спорова и прописивањем искључиве надлежности.

Руски законодавац се одлучио за други приступ, предвиђајући да ће се арбитрабилним сматрати сви спорови трговачке природе као и остали грађански правни спорови, осим ако посебним законом нису изузети из надлежности арбитража. У том смислу, посебан закон на нивоу Руске Федерације који уређује питање стечаја, предвиђа да спорови који произилазе из стечајног поступка или су повезани са њим неће бити арбитрабилни (чл. 33 Стечајног закона Руске Федерације).

Прописивање искључиве надлежности националних судова не представља *per se* да одређени спорови нису арбитрабилни, јер се, историјски посматрно, тај појам користио за разграничавање надлежнисти између националних судова и арбитража. Неарбитрабилним ће се сматрати искључиво они спорови који су посебним законом изузети из надлежности арбитража.

У општем смислу, руски законодавац је у члану 1(3) ЗМТА оквирно предвидео који се односи могу сматрати арбитрабилним, те тако: „...стран-

25 Поједини аутори арбитрабилност *ratione iurisdictionis*, посматрају као посебну врсту арбитрабилности. Мирјана Цукавац, „Арбитрабилност спора“, *Арбитража*, Београд 2000, 39–40; Г. Станковић и други, 96.

26 Alan Uzelac, „Nove granice arbitrabilnosti prema Zakonu o arbitraži“, *Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, 2/2002, 63. Аутор користи управо ту конструкцију негативне претпоставке за уговарање надлежности. О искључивој надлежности судова као негативној претпоставци арбитрабилности и уговарању надлежности арбитраже видети више: Mihajlo Dika, „Arbitrabilnost i isključiva nadležnost sudova“, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 38, 1/1999, 25–42.

27 Видети: Г. Станковић и др., 99; Ј. Перовић, 2012, 112.

ке могу изнети пред арбитражу спорове који произилазе из имовинскоправних односа насталих у реализацији спољнотрговинских и других видова међународне економске сарадње, ако је седиште једне од уговорних страна у иностранству".

Спорови из имовинскоправних односа који могу бити решавани пред међународном трговинском абитражом укључују, између осталог, односе поводом: продаје робе, испуњења послова, пружања услуга, размене роба и услуга, превоза терета и путника, трговачког заступања и посредовања, закупа, лизинга, научно-техничке размене, размене других резултата стваралачке делатности, односе у вези са опремом индустријских и других објеката, лиценцним пословима, инвестицијама, кредитно-рачунарским операцијама, осигурањем, заједничким предузетништвом и другим видовима индустријске и предузетничке кооперације.[28]

Са друге стране, имовинскоправни односи који су у вези са непокретностима на територији Руске Федерације члановима 38. и 248. посебног закона о арбитражној процедури изузети су из надлежности арбитража.[29] Исти став је претежно заузет и у већини европских земаља, иако се не види посебан разлог за такво мишљење.[30] Изузетак од тог правила да су правни односи који се тичу непокретности изузети из надлежности арбитража чине спорови око новчаних потраживања из права непокретности (нпр. неисплаћени закуп) који се сматрају арбитрабилним.

Решење које заврређује подробнију анализу предвиђено је „новим" ЗМТА (захваљујући изменама и допунама које су у примени од 2016. године) и односи се на арбитрабилност компанијских спорова – члан 7. (8) Закона о међународној трговинској арбитражи. У основној верзији ЗМТА из 1993. арбитрабилни су били спорови из грађанских, укључујући и компанијске односе, осим у случајевима када је посебним законом њихова арбитрабилност искључена. Посебним законом спорови из компанијског права су били искључени. Наведено ограничење не познаје Закон о арбитражи у редакцији од децембра 2015, који се примењује од 2016. године.

Компанијски спорови се, према правилима „новог" закона, могу решавати пред арбитражним трибуналима на основу арбитражне клаузуле која се налази у статуту правног лица. Промена статута, односно арбитражног уговора који је у њему садржан, захтева сагласност свих чланова предузећа. Клаузула садржана у статуту односи се на спорове који су настали у ком-

---

28 Александар Ћирић, „Међународна трговинска арбитража у праву Русије", *Међународна трговинска арбитража,* Београд 1996, 101.

29 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24. июля 2002, № 95-ФЗ (*Собрание законодательства Российской Федерации*, 2004, бр. 31, ст. 3216), више пута мењан, овде консуловане последње измене од 1. јула 2017. г. (№ 147-ФЗ – *Собрание законодательства Российской Федерации*, 2017, бр. 27, ст. 3944).

30 Више о том питању и аргументацији проарбитрабилности тих спорова видети Ј. Вукадиновић, „Појам арбитрабилности у арбитражним правима Србије и Хрватске", *Актуелна питања савременог законодавства*, зборник радова са саветовања правника, Будва 11–15. јун 2012, 235–247.

панији, између лица која чине саставни део компаније такозвани интерни спорови унутар компаније. Екстерни, спољни спорови, спорови који су настали између компаније и трећег лица које није члан компаније биће решени на основу уговора садржаног у статуту, једино ако то треће лице пристане на такав уговор. Инклузија арбитражног уговора у статут предузећа није могућа код акционарског друштва које броји хиљаду или више акционара или код акционарксих друштава са јавним уписом акција.

Са друге стране, спорови око власништва акција или удела у капиталу предузећа, искључење члана (акционара) изузета су из надлежности арбитража, као и спорови око уписа у регистар осталих хартија од вредности.[31]

Потребно је истаћи да је приликом иновирања Закона о међународној трговинској арбитражи, учињен и покушај да се одредбама посебних закона направи листа спорова који нису арбитрабилни. Нови Закон о арбитражном поступку и Закон о грађанском поступку предвиђају да се неарбитрабилним сматрају спорови који се односе на:

– корпоративне спорове око сазива скупштине, овере трансакција (давање легимитета) које укључују пренос удела, оспоравање нерегулаторних правних аката, поступака против управних органа који нису поступили у предвиђеном времену[32],
– спорови регулисани Законом о приватизацији државне или општинске имовине као и Законом који се односи на државне или општинске јавне набавке,
– спорови ради накнаде штете учињене повредом правила којима се уређује заштита животне средине,
– спорове ради накнаде штете услед телесне повреде,
– спорови из радних, наследних и породичних односа укључујући и спорове располагања имовином наследника од стране његових старатеља (осим у споровима поводом расподеле брачне имовине).[33]

Наведене врсте спорова не представљају искључиву листу спорова који се не могу решавати пред арбитражама, него би одредбу требало схватити тако да су у њој наведени типични примери спорова који се, услед постојања јавних интереса, решавају пред националим судовима.

Узимајући у обзир све наведено, можемо закључити да је руски законодавац „новим“ ЗМТА прихватио тенденцију ширења објективне арбитрабилности, задржавајући у надлежности националних судова спорове који у себи имају неки од елемената јавне власти.

31 Више на *http://agp.ru/upload/iblock/978/9781c175451604e5b31790f85ad77215.pdf.*

32 Може се закључити да ти спорови у себи садрже неки од елемената јавне власти, попут уписа у Регистар или поступање управих органа.

33 Федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 409-ФЗ „О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 3 части 1 статьи 6 Федерального закона „О саморегулируемых организациях“ в связи с принятием Федерального закона „Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями)“.

4. ЗАКЉУЧАК

Руски законодавац је, доносећи измене и допуне ЗМТА крајем 2015. године, проширио поље објективне арбитрабилности. Предвиђајући арбитрабилност компанијских спорова као и спорова који настану као последица страних улагања, учинио је Русију атрактивнијим местом на мапи решавања међународнох арбитражних спорова.

Арбитражни трибунал ће засновати надлежност у решавању међународних трговинских спорова само у случајевима да постоји пуноважан уговор о арбитражи. Уговор о арбитражи биће пуноважно закључен и производиће правно дејство када испуни услове предвиђене Законом о међународној трговинској арбитражи.

*

Д-р Елена Вукадинович Маркович
научный сотрудник, Институт сравнительного права в Белграде

АРБИТРАЖНОЕ СОГЛАШЕНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С ЗАКОНОМ О МЕЖДУНАРОДНОМ ТОРГОВОМ АРБИТРАЖЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Краткое содержание

„Новым“ Законом о международном торговом арбитраже, вступившим в силу с 1 января 2016 года, российский законодатель расширяет сферу объективной арбитрабельности. Включая корпоративные споры и споры, связанные с иностранными инвестициями как арбитрабельные, законодатель сделал Россию более привлекательным местом на международной арбитражной карте.

Однако, арбитражный трибунал установит юрисдикцию только в тех случаях, когда существует действующее арбитражное соглашение. Арбитражное соглашение действует, когда выполнены требования, установленные Законом о международном торговом арбитраже Российской Федерации. Статья посвящена требованиям, необходимым для действующего арбитражного соглашения.

Ключевые слова: арбитраж, Российская Федерация, арбитражное соглашение, Международный торговый арбитраж.

Jelena Vukadinović Marković, Ph.D.
Research associate, Instutute of Comparative Law, Belgrade

ARBITRATION AGREEMENT ACCORDING TO THE RUSSIAN FEDERATION LAW ON INTERNATIONAL COMMERCIAL ARBITRATION

Summary

According to the "new" Law on International Commercial Arbitration, which came into effect on 1 January 2016, the Russian legislator expands the field of objective arbitrability. Anticipating corporate disputes and disputes arising as a result of foreign investment as arbitrable, the legislator has made Russia more attractive place on the international arbitration map.

But, the arbitration tribunal will establish competence only in cases that there is a valid arbitration agreement. An arbitration agreement is valid when it meets the conditions stipulated in the Russian Federation Law on International Commercial Arbitration. The paper is dedicated to the necessary requirements of valid arbitration agreement.

Keywords: arbitration, Russia Federation, arbitration agreement, arbitrability, International Commercial Arbitration.

*Др Ивана Ракић**

ПОКАЈНИЧКИ ПРОГРАМ У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ РУСИЈЕ

Апстракт

У раду се даје приказ правила о покајничком програму у праву конкуренције Русије. Аутор указује на то да правила о покајничком програму имају за циљ да увећају транспарентност и предвидљивост и да су измене покајничког програма извршене како би се увећали делотворност покајничког програма и подстицаји учесницима на тржишту да пријаве рестриктивне споразуме у којима учествују. Измењеним правилима се прецизирају информације које учесник у споразуму мора да достави Федералној антимонополској служби Руске Федерације, као надлежном телу за заштиту конкуренције у Русији, да би добио имунитет од кажњавања, као и да сазна услове за ослобађање од казне и за њено умањење. У раду се разматрају и недостаци постојећег покајничког програма.

Кључне речи: покајнички програм, рестриктивни споразуми, картели, ослобађање од казне, право конкуренције, Русија.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

И у праву конкуренције Русије, као у упоредном праву, правила о покајничком програму (енг. *leniency program*) пружају могућност учесницима рестриктивних споразума да Федералној антимонополској служби Руске Федерације (даље ФАС), као надлежном телу за заштиту конкуренције у Русији, пријаве рестриктивни споразум у којем учествују и да на основу те пријаве, под одређеним условима, буду ослобођени од новчане казне или да им новчана казна буде умањена. Законодавство Русије, међутим, предвиђа и могућност ослобађања од кривичне санкције – *criminal leniency program* (као и право САД-а или право неких европских земаља), с обзиром на то да је, од 2009. године, закључивање рестриктивног споразума предвиђено као кривично дело.

На тај начин се применом правила о покајничком програму остварује двострука улога у „борби" против рестриктивних споразума, тако да је покајнички програм један од најважнијих елемената политике према рестриктивним споразумима и веома значајан за заштиту конкуренције на тржишту Руске Федерације, с обзиром на то да рестриктивни споразуми представљају најтежи облик повреде конкуренције на тржишту.[1] Са једне стране, покај-

* Научни сарадник, виши саветник у Комисији за заштиту конкуренције, Београд.

1 Покајнички програм има двоструку улогу: не само што служи откривању и доказивању рестриктивних споразума, већ се њиме отежава, односно умањује вероват-

нички програм има превентивну улогу, јер представља значајан механизам одвраћања учесника на тржишту од закључивања рестриктивних споразума (*detterent effect*), а, са друге стране, представља један од најзначајнијих механизама за откривање и доказивање рестриктивних споразума. Применом правила о покајничком програму се отуда отежава или спречава закључивање нових рестриктивних споразума, а увећава вероватноћа откривања већ закључених рестриктивних споразума и олакшава њихово доказивање.

Наведена улога покајничког програма у руском праву остварује се подстицањем тржишних учесника да пријаве рестриктивни споразум и тако изиграју дослух у којем учествују. Пошто су рестриктивни споразуми инхерентно нестабилни, стварањем подстицаја тржишним учесницима да изиграју дослух у којем учествују доприноси се нестабилности тог споразума, јер сваки учесник у споразуму полази од тога да је боље да га он први изигра, односно пријави рестриктивни споразум, него да буде изигран и пријављен, и на тај начин кажњен: подстицај за пријављивање недозвољеног споразума огледа се управо у могућности да тај споразум буде откривен и да његови учесници буду кажњени.[2]

Правила која регулишу забрану закључивања рестриктивних споразума у Руској Федерацији предвиђена су првенствено Законом о заштити конкуренције,[3] који је од усвајања у 2006. години, био више пута мењан. Изменама из 2012. године, Закон је у великој мери усклађен са правом ЕУ, најбољом међународном праксом и препорукама Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД). Област о којој је реч јесте затим регулисана и Законом о прекршајима.[4]

Управо зато је овај рад посвећен анализи правила Руске Федерације о покајничком програму, при чему ће истраживање бити ограничено на програм ослобађања од новчане казне или њеног умањења (*administrative leniency program*). Покајнички програм могу да користе и правна и физичка лица, за разлику од могућности ослобађања од кривичних санкција, коју могу да ко-

ноћа закључивања нових рестриктивних споразума. Видети више Patricia Carmona Botana, „Prevention and Deterrence of Collusive Behavior: The Role of Leniency Programs", *Columbia Journal of European Law* 1/2006, 49–52; Gregory J. Werden, Scott D. Hammond, Belinda A. Barnett, „Deterrence and detection of cartels: Using all the tools and sanctions", *Antitrust Bulletin* 2/2011, 223–225; Wouter P. J. Wils, „Self-incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis", *http://ssrn.com/abstract=1319248*, 8. фебруара 2017, 23–25; Giancarlo Spagnolo, „Leniency and Whistleblowers in Antitrust", *Handbook of Antitrust Economics* (ed. Paolo Buccirossi), *MIT* Press, Cambridge, Massachusetts 2008, 262–265.

2 Понашање учесника у дослуху и постојање противречних подстицаја са којима су тржишни учесници суочени, у економији се објашњава примером који је познат као „затвореникова дилема" (енг. *prisoner's dilemma*), а који представља случај у теорији игара (енг. *theory of games*). Видети више: Christopher R. Leslie, „Antitrust Amnesty, Game Theory, and Cartel Stability", *Journal of Corporation Law*, 2/2006, 455 и даље; Giorgio Monti, *EC Competition Law*, Cambridge University Press, New York, 2007, 333–334; Patricia Carmona Botana, 56–61; Phillip C. Zane, „Price Fixer's Dilemma: Applying Game Theory to the Decision of Whether to Plead Guilty to Antitrust Crimes", *Antitrust Bulletin*, 1/2003, 6–17.

3 Федеральный закон о защите конкуренции, от 26. июля 2006 г., № 135-ФЗ.

4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, от 30. декабря 2001 г., № 195-ФЗ.

ристе само физичка лица, с обзиром на то да, према руском праву, правна лица не могу бити кривично одговорна. Наведена два покајничка програма се примењују под различитим условима, али се њиховом применом постиже иста сврха: ако су услови за њихову примену испуњени, учесник у рестриктивном споразуму се ослобађа од плаћања новчане казне (као управне мере заштите конкуренције), односно од кривичне одговорности.

2. ПРАВНИ ОКВИР

Покајнички програм је уведен у право Русије 2007. године, када су изменама Закона о прекршајима утврђена прва правила којима је регулисан програм ослобађања од кажњавања учесника у забрањеном споразуму који, под одређеним условима, пријаве постојање тог споразума и његове учеснике.[5] Покајнички програм је од тада постао веома важан елемент политике заштите конкуренције, иако је током вишегодишњег периода његове примене мењан неколико пута.

Уношењем правила о покајничком програму, увећани су подстицаји учесницима на тржишту да ФАС-у пријаве учешће у рестриктивним споразумима и да сарађују са Службом, али покајнички програм након увођења није имао значајније резултате. Напротив, пракса је показала да након увођења тих новина није смањен број рестриктивних споразума, иако су изменама из 2007. године истовремено значајно пооштрене мере, то јест увећане су новчане казне због закључивања рестриктивних споразума. Неделотворност закона била је условљена неадекватно креираним решењима која су увећала подстицаје за усаглашавање учесника на тржишту и допринела стабилности, односно одржању закључених рестриктивних споразума. Неделотворност закона потврдиле су и економетријске анализе чији су резултати приказани у литератури.[6]

Покајнички програм из 2007. године омогућавао је свим учесницима у рестриктивном споразуму који се као учесници пријаве (а не само првом подносиоцу пријаве) да буду ослобођени од казне, под условима да ФАС-у пруже све неопходне информације о споразуму и његовим учесницима и да престану са даљим учешћем у забрањеном споразуму. Описано широко дефинисање услова за ослобађање од казне имало је за последицу да у прве две године примене покајничког програма, ФАС-у буде достављено око 500 пријава, и то већином пријава које су учесници у неком споразуму истовремено поднели.[7] Могућност истовременог подношења пријава

5 Федеральный закон от 9. апреля 2007 г., № 45-ФЗ „О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях", члан 14.32.

6 Видети: Andrey Shastiko, Svetlana Avdasheva, Leniency Program for Cartel Participants: The Russian Case, *https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=IIOC2012&paper_id=28*, (5. фебруар 2017); Gyuzel Yusupova, „Leniency Program and Cartel Deterrence in Russia: Effects Assessment", Working Papers, WP BRP 06/PA/2013, National Research University Higher School of Economics (HSE).

7 A. Shastiko, S. Avdasheva, 5; G. Yusupova, 14; Deepankar Sharma, „Dimensions of Leniency Policies in BRICS: A Comparative Analysis of India, South Africa, Brazil and Russia", *BRICS Law Journal*, Volume III, 2/2016, 18.

и неограничавање рока за подношење пријава били су веома подстицајни за учеснике на тржишту који су закључивали рестриктивне споразуме, с обзиром на то да су знали да лако могу да избегну кажњавање – план истовременог подношења пријава *de facto* се претворио у део плана тих учесника да заједнички учествују у дослуху на тржишту.[8] При томе, бројни учесници на тржишту су се пријављивали ФАС-у „за сваки случај", јер нису били сигурни да ли је њихово понашање на тржишту дозвољено или не, што је имало за последицу значајно увећање грешака типа I (*type I error* – лажно позитиван налаз).[9]

Применом таквих правила, међутим, није могао да се постигне жељени циљ и да се спречи закључивање рестриктивних споразума, јер је њихова примена имала ефекте са супротним смером деловања: иако је број пријава, односно број откривених рестриктивних споразума био велики, није увећана вероватноћа кажњавања учесника у рестриктивним споразумима и није смањен број закључених споразума. Стога су 2009. године измењена правила о покајничком програму, како би се отклонили недостаци који су до тада постојали, будући да су пооштрени критеријуми за учешће у покајничком програму. Учесницима у рестриктивном споразуму је било омогућено да добију потпуни имунитет од кажњавања само уколико први пријаве рестриктивни споразум и уколико испуне и друге предвиђене услове, с тим што више није постојала могућност истовременог подношења пријава.[10] У 2010. години и првој половини 2011. године, као резултат примене правила о покајничком програму, значајно је умањен број учесника на тржишту који су пријавили учешће у забрањеним споразумима, те је у том периоду поднето само око 30 пријава.[11] Пракса у примени покајничког програма је показала позитивне резултате тек након реформе из 2009. године.[12]

И правила из 2009. године имала су одређене недостатке, због чега су 2015. године усвојена нова правила о покајничком програму, утврђена новим изменама закона. Сврха нових правила јесте у томе да се још више увећају предвидљивост и транспарентност покајничког програма, да се увећају подстицаји учесницима на тржишту да пријаве рестриктивне споразуме у којима учествују, и да се на тај начин унапреди делотворност покајничког програма и смањи број закључених рестриктивних споразума, односно умањи стабилност њиховог одржања између учесника у споразуму.

Са тим циљем, Федерална антимонополска служба је израдила и посебан сајт, посвећен „борби" против рестриктивних споразума (*www.anticartel.ru*), на којем се могу пронаћи све потребне информације о рестриктивним споразумима и о томе како пријавити забрањене споразуме.

8 A. Shastiko, S. Avdasheva, 4.

9 *Ibid.*, 6.

10 D. Sharma, 18; A. Shastiko, S. Avdasheva, 6.

11 A. Shastiko, S. Avdasheva, 6.

12 G. Yusupova, 17.

3. ПОСТУПАК ПОДНОШЕЊА ЗАХТЕВА ЗА ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД КАЗНЕ

Захтев за ослобођење од новчане казне се подноси ФАС-у или некој од њених регионалних канцеларија, која је након тога дужна да поступа по налозима Федералне антимонополске службе. Захтев подноси извршни, односно генерални директор правног лица које је учесник у забрањеном споразуму, или лице које, као пуномоћник, има овлашћење да поднесе такав захтев. Сматра се да подносилац захтева подноси захтев у своје име (као физичког лица) и у име учесника на тржишту којег заступа, тако да физичко лице не мора да подноси посебан захтев за ослобођење од казне.

Захтев се подноси у писаном облику, у било којој форми, али мора садржати све информације и податке, доказе и документацију на основу којих се може утврдити, то јест доказати повреда прописа о заштити конкуренције, односно постојање закљученог рестриктивног споразума, на пример: подаци о учеснику који пријављује споразум; осталим учесницима у наводном рестриктивном споразуму и свим лицима која су, према сазнањима учесника који пријављује споразум, на неки начин укључена у спровођење споразума; информације о самом рестриктивном споразуму (детаљан опис садржине споразума, укључујући његове циљеве; тржиште производа и географско тржиште на којем се остварује утицај примене споразума; трајање споразума; опис радњи предузетих за спровођење споразума – датуми, локације, садржина) и друге доказе о наводном споразуму којима подносилац пријаве располаже и који су му доступни у време подношења пријаве. Подносилац захтева мора да призна своје учешће у рестриктивном споразуму и да докаже да је одбио да учествује у забрањеном споразуму, односно да више није учесник тог споразума. Изјава о учешћу у споразуму се не може усмено дати, с обзиром на то да постојећа правила не предвиђају такву могућност, посебно зато што захтев мора да потпише подносилац.

Рок за подношење захтева није изричито предвиђен, али захтев може бити одбијен уколико се поднесе након што ФАС покрене поступак испитивања повреде конкуренције, јер би то значило да ФАС има довољно доказа да тврди да је повреда извршена, те би пружање доказа подносиоца захтева било непотребно. Пракса ипак показује да се захтев може поднети и након покретања испитног поступка, а пре доношења одлуке о повреди конкуренције, док судска пракса само указује на то се захтев мора поднети пре доношења одлуке о постојању повреде конкуренције.[13] Учесник који први пријави рестриктивни споразум може у пракси добити имунитет од кажњавања у два случаја: ако достави доказе који ФАС-у омогућавају да покрене поступак утврђивања повреде конкуренције, а након покретања поступка испитивања повреде конкуренције; ако достави доказе на основу којих ФАС може да донесе одлуку да је спровођењем рестриктивног споразума повређена конкуренција, односно да оконча поступак заштите конкуренције који је она већ претходно покренула.

13 Anton Subbot, Cartel leniency in the Russian Federation: overview, *http://uk.practicallaw.com/6–528–0790,* 6. фебруара 2017.

Према интерним правилима ФАС-а, захтев за ослобођење од казне сматра се поверљивим актом од дана његовог подношења, тако да подносилац захтева не мора да подноси посебан захтев за заштиту података које је доставио. Подносилац захтева ипак има право да тражи заштиту података (нпр. након доношења одлуке о повреди конкуренције и изрицању казне), за које сматра да представљају поверљиве податке и пословну тајну, а уколико се таква заштита одобри, пријава добија ознаку „само за службену употребу". Заштићени подаци се касније могу открити трећим лицима само на основу посебне одлуке суда. Идентитет подносиоца захтева се може штитити, као поверљив податак, приликом подношења захтева и за време поступка испитивања повреде, све до момента доношења одлуке којом се утврђује повреда конкуренције. У одлуци се, између осталог, означавају учесници који су поднели захтев за ослобођење од казне и који се ослобађају од казне, односно којима је казна умањена. Остали учесници у пријављеном споразуму немају право на увид у податке које је доставио подносилац захтева.

Датум подношења захтева се уписује у посебан регистар поднетих захтева, који није јавно доступан, међутим, датум подношења захтева нема велики значај за подносиоце захтева, с обзиром на то да руско право не предвиђа могућност да учесници на тржишту поднесу претходну пријаву рестриктивног споразума са захтевом да им се утврди редослед подношења пријаве (маркер, енг. *marker system*). У моменту подношења захтева, подносилац мора да обезбеди све податке и информације и да пружи све доказе о постојању споразума и повреде конкуренције, будући да им се не оставља накнадни рок за достављање тих података, нити могу да доставе део потребних података. Подносилац захтева нема право само да се пријави ФАС-у и да на тај начин буде сигуран који је по реду учесник који је поднео захтев, а да затим настави са прикупљањем доказа које би касније доставио служби. У сваком случају, захтев се званично заводи и добија интерни референтни број.

Одлука о усвајању захтева за ослобођење од казне или умањење казне доноси се истовремено са одлуком којом се утврђује повреда конкуренције, што значи да подносилац захтева до краја поступка није сигуран да ли ће имати „имунитет" од кажњавања. Правила не предвиђају обавезу ФАС-а да благовремено, односно пре завршетка поступка, обавести подносиоца захтева о томе да ли испуњава услове за ослобођење од казне, односно за умањење казне, ако утврди да не испуњава услове за ослобођење од казне у складу са постојећим правилима.

Руско право не предвиђа могућност да подносилац захтева призна своје учешће у неком другом рестриктивном споразуму, који није у вези са споразумом који је иницијално пријављен ФАС-у, и да због тога буде ослобођен од казне која би му се изрекла због учешћа у првом споразуму или да му казна буде умањена по истом основу (енг. *immunity plus* или *amnesty plus*).[14]

14 Више о покајничком програму у Русији видети: Evgeny Khokhlov, „Russia", *The Cartels and Leniency Review* (ed. Christine A. Varney), 2014, Law Business Research, 295. и даље, Vassily Rudomino et al., „Russia", *Leniency Regimes – International Series* (eds. Jacques Buhart and David Henry), Thomson Reuters, London 2015, 271 и даље.

4. ОСЛОБОЂЕЊЕ ОД НОВЧАНЕ КАЗНЕ

Федерална антимонополска служба може да ослободи од новчане казне само оног учесника у рестриктивном споразуму који први пријави тај споразум и своје учешће у њему, под следећим условима:

– да ФАС, у моменту подношења захтева, не поседује документа и информације о предметном споразуму и извршеној повреди конкуренције,
– да подносилац захтева приложи документа и информације који су довољни да ФАС утврди постојање повреде закона,
– да подносилац захтева одбије да учествује у пријављеном споразуму или да обустави даље учешће у споразуму, односно да одбије да га примењује или да обустави његову примену.

У пракси, учесници који пријаве споразум и поднесу захтев за ослобођење од новчане казне морају да изврше и одређене обавезе које се односе на потпуну, континуирану и брзу сарадњу са Федералном антимонополском службом.

Учесници на тржишту дакле немају право да заједнички поднесу један захтев, у име свих учесника у споразуму. Захтев се подноси појединачно, од стране једног учесника у споразуму, а само први учесник који поднесе захтев и који, при томе, испуњава остале законом прописане услове за учешће у покајничком програму, може бити у потпуности ослобођен од казне. Законом је изричито предвиђено да се неће разматрати захтеви који су поднети истовремено, као један захтев, у име више учесника који су закључили споразум.

Законом није предвиђена могућност подношења претходне пријаве учешћа у рестриктивном споразуму која би била значајан подстицај учесницима у рестриктивном споразуму да се пријаве ФАС-у (*marker system*), будући да би на тај начин учесници чували себи (прво) место док ФАС не одлучи о њиховом захтеву, то јест остварили би право на приоритет у редоследу подношења пријаве. Федерална антимонополска служба у том случају не би одлучивала о другим захтевима док не донесе одлуку о постојећим захтевима, односно пријавама истог споразума, а ако би подносилац претходног захтева извршио његову допуну у накнадно одређеном року, сматрало би се да је захтев поднет на дан подношења претходног захтева.[15] Према постојећим правилима, међутим, само учесник који први пријави споразум и који испуњава потребне услове, може добити имунитет од кажњавања, што значи да, у моменту подношења захтева, приложена документација мора бити комплетна, како би захтев био одобрен.

5. СМАЊЕЊЕ НОВЧАНЕ КАЗНЕ

Изменама Закона о прекршајима из 2015. године (тзв. четврти антимонополски пакет), учесницима на тржишту који пријаве споразум, а не

15 Више о коришћењу „маркера“ у руском праву конкуренције видети у: Organisation for Economic Cooperation and Development, *Use of Markers in Leniency Programs – Russian Federation*, DAF/COMP/WP3/WD (2014) 46, December 2014.

испуњавају све услове за ослобођење од новчане казне, омогућено је ипак да учествују у покајничком програму и да њихова сарадња са ФАС-ом не буде узалудна. Сарадња може бити оцењена као олакшавајућа околност приликом одмеравања казне, а уколико су они други или трећи учесник по редоследу подношења захтева, онда им казна може бити одређена у минималном износу. Учеснику на тржишту који је по реду пријављивања ФАС-у други или трећи учесник који пријављује рестриктивни споразум, и своје учешће у њему, одређује се минимална новчана казна прописана законом, под следећим условима:

– да учесник на тржишту призна своје учешће у споразуму, односно чињеницу да је извршио прекршај,
– да подносилац захтева одбије да учествује у пријављеном споразуму или да обустави даље учешће у споразуму,
– да подносилац захтева приложи документа и информације који су довољни да се докаже да је извршен прекршај,
– да подносилац захтева није иницијатор рестриктивног споразума.

Увођење таквог решења јесте веома важно за делотворну примену покајничког програма у Русији и оправдано је, јер је свака сарадња учесника у споразуму корисна за утврђивање повреде конкуренције, а одређивање минималне казне, односно њено ублажавање представља додатни подстицај учесницима на тржишту да пријаве забрањене споразуме. Минимална казна се, такође, одређује у одлуци којом се утврђује повреда конкуренције и којом се одређује казна која би била изречена учеснику да није пријавио споразум.

6. ЗАКЉУЧАК

Узимајући у обзир законска решења о покајничком програму, може се рећи да је у Русији успостављен правни оквир за примену покајничког програма који је у највећој мери усклађен са најбољом упоредном праксом и да програм полази од основних принципа на којима се заснива покајнички програм у упоредном праву. Усвајањем наведених правила којима се унапређује програм ослобођења од новчане казне и умањења новчане казне, Русија је наставила процес модернизовања права конкуренције. Створен је тиме добар основ за примену покајничког програма и за заштиту конкуренције, будући да се покајнички програм сматра изузетно важним инструментом политике према рестриктивним споразумима, односно једним од најзначајнијих механизама за откривање и доказивање рестриктивних споразума.

Покајнички програм је ипак потребно још више унапредити и на тај начин увећати правну сигурност и транспарентност покајничког програма и тиме подстаћи учеснике на тржишту да пријаве рестриктивне споразуме у којима учествују. Сврха тих правила би требало да буде то да се још више

увећа предвидљивост у примени правила о покајничком програму, да се увећају подстицаји учесницима на тржишту да пријаве рестриктивне споразуме у којима учествују, и да се, на тај начин, унапреди делотворност покајничког програма. У том смислу је потребно истаћи поједине недостатке постојећих решења у праву Русије:

- програми ослобађања од новчане казне и ослобађања од кривичних санкција нису правно повезани, тако да учесник који се ослобађа од новчане казне није аутоматски ослобођен и од кривичне санкције – он и даље сноси ризик од изрицања кривичне санкције. Неконзистентност правила која регулишу та два програма омогућава и (различитим) надлежним органима који примењују та правила да различито поступају, што значајно умањује делотворност покајничког програма и правну сигурност,[16]
- учесници на тржишту се обавештавају о томе да ли је њихов захтев прихваћен тек у моменту доношења одлуке којом се утврђује повреда конкуренције, што ствара високи степен неизвесности за учеснике који желе да пријаве споразум, и тиме умањује успешну примену покајничког програма,
- подносилац захтева који пријави споразум није аутоматски ослобођен од казне, него само ако достави сва документа и информације који су довољни да ФАС утврди постојање повреде закона. Уколико не приложи „довољне" доказе, он неће бити ослобођен,
- правила о покајничком програму не предвиђају могућност подношења претходне пријаве (маркер), што умањује подстицаје учесницима у рестриктивном споразуму да се пријаве ФАС-у, јер не могу да сачувају себи (прво) место док ФАС не одлучи о њиховој пријави.

Постојећа правила дакле не гарантују учесницима у рестриктивном споразуму да ће добити потпуни имунитет од кажњавања, односно да ће у потпуности бити ослобођени од плаћања износа новчане казне, што значајно умањује подстицаје учесницима да се пријаве, а тиме и делотворност покајничког програма. Остаје да се види како ће се постојећа правила постепено мењати, како би се унапредио покајнички програм, односно политика заштите конкуренције у Русији.

*

16 Исто и Anzhela Korzhevskaya, „Achieving a Competition Compliance Culture in Russia: Assessing the UK Experience in Compliance Programmes to Deter Cartels", *Russian Law Journal,* Volume III, 2/2015, 90.

Д-р Ивана Ракич
научный сотрудник, старший советник Комиссии по защите конкуренции, Белград

ПРОГРАММА СМЯГЧЕНИЯ В КОНКУРЕНТНОМ ПРАВЕ РОССИИ

Краткое содержание

В статье представлены правила программы смягчения в конкурентном праве России. Автор указывает на то, что правила программы смягчения направлены на повышение транспарентности и предсказуемости, и что изменения в программе смягчения осуществлены для повышения эффективности программы смягчения и стимулирования участников рынка сообщить об ограничительных соглашениях, в которых они участвуют. В измененных правилах указываются информация, которую участник соглашения должен предоставить в Федеральную антимонопольную службу (ФАС) Российской Федерации в качестве надлежащего органа по защите конкуренции в России, чтобы получить иммунитет от наказания, а также условия освобождения от наказания и его смягчения. В статье также рассматриваются недостатки существующей программы смягчения.

Ключевые слова: программа смягчения, ограничительные соглашения, картели, освобождение от наказания, конкурентное право, Россия.

Ivana Rakić, Ph.D.
Commission for Protection of Competition, Belgrade

REVIEW ON LENIENCY PROGRAM IN RUSSIAN COMPETITION LAW

Summary

This paper provides a short review of the rules on leniency program in Russian competition law. The author points out that rules on leniency in Russia had focused on providing greater transparency and predictability and that recent amendments are intended to improve the efficacy of the leniency programme and thereby to make exposing a cartel increasingly attractive for cartel participants. The revised leniency clarifies the information an applicant needs to provide to the Commission to benefit from immunity, and also the conditions for immunity and reduction of fines. The paper further considers the weaknesses of the existing leniency regulations.

Keywords: leniency program, cartels, competition law, Russia.

CIP – Каталогизација у публикацији
– Народна библиотека Србије, Београд

34(470)(082)

УВОД у право Русије = Введение в право России / уреднице Наташа Мрвић Петровић, Нина Кршљанин, Мина Зиројевић. – Београд : Институт за упоредно право : Правни факултет Универзитета, 2018 (Београд : Досије студио). – 398 стр. ; 24 cm

Тираж 300. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Резюме ; Summaries.

ISBN 978-86-80186-30-6 (ИУП)
ISBN 978-86-7630-696-1 (ПФ)

1. Up. stv. nasl.

а) Право – Русија – Зборници

COBISS.SR-ID 267838220

УВОД У ПРАВО РУСИЈЕ

ВВЕДЕНИЕ В ПРАВО РОССИИ

ISBN 978-86-7630-696-1 (ПФ)
ISBN 978-86-80186-30-6 (ИУП)

Institut za uporedno pravo