

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 недостигању 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 *αυτός*, са значењем сам, сопствен, и *νομος*, 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 особености, 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 страном, 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 домаћајима 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 Исро.

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. Подвучимо 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 етничитета 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 етничките 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 етничитете 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 А. 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 припадности 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 национално-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 законнику 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 гаранција 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 наине 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 А. Osipov, 2015, 215.

48 А. Osipov, 2010, 41.

49 Исто, 42.

50 А. 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. Каљинград 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-à-vis* националних културних аутономија које понекад имају мање права (нпр. у погледу начина финансирања), 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 етничитета 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 дисквалификавањем 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 сепаратног⁵⁸, 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.