

предност југословенском праву. Непостојање међународне конвенције не треба само по себи да буде разлог неповерења према страниј пресуди.

22. — *Закључак.* — Оригиналношћу чини прво обележје приказаног законодавног дела. У његовим установама и у решењима која оно даје тешко је пронаћи страни утицај. Кодекс је очигледно резултат оцене специфичних потреба совјетског друштва у области грађанског правосуђа. Приликом његове израде значајан елемент морало је представљати и искуство стечено после четрдесет година примене старог законика.

Другу карактеристику Кодекса видимо у томе што је његова материја разрађена у мери која оставља отворено поље суду. Редактори се нису упуштали у појединости, и препустили су пракси да путем тумачења у великом броју случајева пружи одговор на питање које у законском тексту није регулисано. У Кодексу је неким установама посвећена једна или две одредбе, док у другим процесним законима налазимо читав низ правила с којима се пракса релативно ретко среће (27). Тиме је Кодекс суду наметнуо једну стваралачку улогу, у складу са општом тенденцијом која се испољава у законодавству новијег времена. (Принцип легалитета услед тога не трпи, јер је судија ипак дужан да свој одговор изведе из закона).

Кодекс није „оптерећен“ теоријом. Ова оцена не значи да је приликом његове израде теоријска мисао била одсутна. Њен смисао је само у томе да се кроз установе Законика не изражавају научна схватања. Регулисањем тих установа желео се постићи одређени практични циљ. На који начин треба конструисати став законодавца, препуштено је науци.

Нови законик садржи низ здравих, простих решења, међу којима смо указали на она која су нам изгледала најзначајнија с обзиром на даљи рад у области нашег процесног законодавства. Поред тога, ово дело привлачи и једноставношћу расподеле градива, као и стилем кратких реченица. Разуме се, све што је у њему речено (и све што је остављено за науку и праксу) није за сваког прихватљиво. Али, несумњиво је да оно може служити као надахнуће правнику који одговоре тражи служећи се упоредноправним методом.

Б. Познић

НЕКИ МЕТОДОЛОШКИ ПРОБЛЕМИ ПРОУЧАВАЊА ОДНОСА ИЗМЕЂУ ОПШТИНЕ И ПРИВРЕДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ У СВЕТЛУ УСТАВНЕ КОНЦЕПЦИЈЕ ОПШТИНЕ*

Савремени услови развитка и друштвени процеси истичу неке нове моменте у вези с уставним појмом општине и њеним положајем у уставном систему. Ти моменти се великим делом огледају у односима између општине и привредне организације.

Расправљање о односу између општине и привредне организације — према томе налаже да се ближе проуче стварна обележја општине у уставном систему Југославије и у вези с тим евентуалне измене, новине као и неке карактеристике које су још раније Уставом утврђене.

(27) Разлика између појединих законика у погледу разрађености материје може бити велика. На пример, Пољски Кодекс *postępowania cywilnego*, од 1964, има 1153 члана, док Кодекс који приказујемо има, као што смо рекли, свега 438 чланова.

(*) Реферат на IX саветовању Југословенског удружења за управне науке и праксу, одржаног јуна 1966. у Приштини.

Овакво проучавање је несумњиво сложено, а резултати, маколико били солидно теоријски и емпиријски засновани — изгледа да не могу у садашњим условима бити у жељеној мери и потпуни. Томе постоји више узрока у које овде не можемо улазити. Овде ваља истаћи само неке од најинтересантнијих момената који су у методолошком погледу релевантни за ово проучавање.

I. — 1. Проучавање ових односа, с обзиром на место, улогу, па према томе и уставну одредбу како општине тако и радне организације (овде мислимо пре свега на привредну) полази од уставног појма и једне и друге специфичне „људске заједнице“, ове организоване на одређеним начелима. Истовремено, полази од јединственог, једнаког уставног положаја како општине тако и радне организације.

Не улазећи у све моменте уставне одредбе општине односно радне организације, овом приликом ваља истаћи да се у расправљању обично полази од једне врсте „политичко-уставног модела“, који је концепцијски природно јединствен у уставном и друштвено-политичком систему, но који се различито испољава у „појединачним“ и „групним случајевима“.

И општина и радна организација су категорије уставног права и друштвено-политичког система. Међутим, и једну и другу ваља посматрати и проучавати у једном ширем, социолошком контексту, зато што се ради о специфичним људским заједницама. Не улазећи подробно у њихове конститутивне елементе у социолошком погледу, ми не улазимо тиме ни у сличности и разлике ових двеју категорија. Међутим, морамо да пођемо од неких разлика које постоје међу „истородним заједницама“.

Прво, општине се у стварности међусобно вишеструко разликују: према разним видовима и облицима структуре, — полазећи у томе од основне социо-економске структуре становника — према величини и броју становника, према врсти и карактеру насеља, функционалним обележјима насеља, степену привредног развитка краја односно специфичностима дате привредне структуре, материјално-финансијског потенцијала и тсл., а посебно специфичним обележјима институција и облика реалног политичког живота. Даље, за нас је приликом овакве расправе од веома великог значаја подела на градске, у ствари претежно градске општине и претежно пољопривредно-сеоске општине, велике индустријске егломерације с великим градом као гравитационим центром једног ширег подручја, односно по површини велике општине с великим бројем насеља углавном сеоског карактера и у складу с тим, специфичном привредном структуром итд.

Имајући у виду ових неколико наведених, као и низ других обележја — можемо, водећи рачуна о функцијама које треба да остварује социјалистичка самоуправна општина, да утврдимо да у нашој земљи постоји низ општина које још немају сва или бар не у довољној мери сва таква обележја односно које тек у перспективи свог развитка то евентуално могу да постигну, узимајући у обзир и будуће територијалне реорганизације.

С обзиром на такве различите карактеристике, могућности, различите друштвено-економске и политичке средине, различити степен у развоју и низ других момената — имамо и особености у стварном развијању односа

између општине и привредне организације. То утолико више што се и Уставом постављени модел радне организације веома различито испољава у конкретним случајевима.

Друго, водећи рачуна о свим облицима удруженог рада, као основи за образовање радних организација — како организација у привреди тако и оних које се образују у вршењу тзв. ванпривредних делатности — овде се као што је наглашено, расправља о привредним организацијама.

Привредне организације као и општине, а можда још у изразитијој мери, су такође међусобно различите. Разлике постоје, прво, с обзиром на области, гране, групације и тсл. Ради се о организацијама у пољопривреди, индустрији, рударству, комуналној привреди, услужним делатностима, трговини итд. Истовремено, ради се о великим организацијама — „гигантима“ као и малим организацијама, а њихове међусобне разлике су утолико веће уколико се ради и о другим обележјима њихове структуре, организације, рада и управљања, традицији, уопште, могућностима, итд.

Организације делају у разним друштвено-политичким заједницама, са својим интеграционим токовима, својеврсним укључивањем у „поделу рада“, делају под утицајем различитих фактора, без обзира на исте правно-законске основе и оквире. Стварност њихових односа са општином на многим подручјима је према томе различита. То се види код низа веома значајних односа и веза, међусобних утицаја, решавања заједничких питања и остваривања функција. Примера ради, то се огледа у организацији самоуправе, приликом доношења статута, утицајима на процесе одлучивања у самој организацији, а можда још више у општини као основној друштвеној заједници. То утиче на могућности ближег одређивања функција општине у привреди, а посебно на оним подручјима, која се сматрају као битна у оквиру тих функција.

2. — На те особености такође утичу и односи који се успостављају међу самим организацијама. Могу бити у питању односи између различитих привредних организација у територијалним и друштвеним оквирима једне општине, с тим да ти односи могу — а по правилу тако и бива — да превазиђу те оквире. Даље, с обзиром на укључивање организација у одређене процесе поделе рада, с обзиром на токове интеграције — односи са „својом општином“ се све више мењају и добијају нове моменте. Тако на пример, то може да утиче на специфично формулисање задатака у вези с планирањем развитка, у вези са стварањем услова за привређивање, у вези с непосреднијим повезивањем радне заједнице и њених чланова у процесе потрошње и коришћења услуга у датом граду и насељу, организацијом облика заједничке потрошње. То истовремено утиче и на низ моментата у вези с програмирањем, формулисањем, утврђивањем и спровођењем одређене политике општинске скупштине и њених органа, на већи или мање непосредан утицај радне организације на општину у целини и тсл.

Посебан проблем који може доћи до израза на специфично преламање односа између општине и привредне организације огледа се у облицима, ситуацијама и стварним могућностима међуопштинске сарадње.

II. — Посебна група проблема у вези с проучавањем теоријских оквира свих односа, повезана је и јавља се у вези с одређивањем појма општине.

Мада су претходно, када је наглашено да се мора поћи од ширег социолошког, заправо социолошко-политичког појма општине, који је повезан с уставним појмом општине, — неки основни елементи поменути, овде је потребно истаћи још и неке друге моменте. У вези с тим расправа о општини као основној друштвено-политичкој заједници, с одговарајућим економским функцијама налаже да се непосредније размотре два питања:

1. Прво, ближе одређивање концепта друштвено-политичке заједнице као облика и дела друштвене заједнице. У сваком случају, а то је познато, постоје извесна основна обележја друштвено-политичких заједница, која су, апстрактно узета, заједничка за све заједнице, поред разлика које међу појединим врстама ових заједница постоје. У нашем случају, да не улазимо у све оно што би најкраће узето сачињавало општу одредбу друштвено-политичке заједнице, — значајно је да се један од њених елемената огледа у томе што је она и друштвено-економска заједница.

Како уопште тако и посебно у односу на општину, овај моменат ваља ближе одредити: у чему се огледа, односно која би била економска обележја, утицаји на привредне процесе?

Друго, у складу с поменутим, поставља се питање карактера, садржине и обима економске функције општине као основне друштвено-политичке заједнице. Ближе речено, у чему се огледа, како се реално може обезбедити и до које мере, на пример, стварање услова за привређивање и развитак производних снага, услова за односе расподеле према раду, даље, утицаји на друштвену репродукцију у оним односима у којима ова мора бити и територијално усмеравана, у планирању и предузимању извесних мера, а да не говоримо и о низу других односа који се успостављају између општине и привредне организације, а који се могу успостављати у области привреде, али такође и на другим подручјима.

И један и други моменат налажу, да се без обзира на низ измењених услова, па према томе и односа, сами односи ближе и егактније одреде. То, уосталом може бити само у складу с уставном концепцијом општине као основне друштвено-политичке заједнице — заједнице самоуправљања које суштински обележава друштвено-политички систем Југославије.

2. Када се расправља о односу између општине и привредне организације, — тада се низ принципа који карактеришу односе између друштвене заједнице и привредне организације преплиће са одређивањем положаја саме општине. То је у извесном смислу неминовно, зато што друштвена заједница представља својеврстан систем међусобно повезаних ужих и ширих, територијалних и радних асоцијација људи. Из тих разлога имамо у виду и целину друштва и његове посебне облике и делове у јединству једног више или мање изграђеног и релативно усклађеног система односа. Отуда, на пример, наглашавамо постојање функција друштвене заједнице у друштвено-економским односима, мислећи при томе неминовно и на функције и свих оних ужих заједница чију генеричку основу представља сама друштвена заједница. На тај начин, следећи опет овај пример, говоримо и о функцијама одговарајућих друштвено-политичких заједница. Оваква разматрања блиска су основним ставовима Маркса и Енгелса о Комуни — држави у социјализму.

У нашој теорији, уставна концепција општине подразумева поред осталих и два обележја. Шире, према коме општина представља једну заједницу самоуправљања, у којој се остварују сложени процеси власти и разних облика друштвене самоуправе, у којој се самоуправа у привреди и другим делатностима и службама на одређени начин повезује и прожима с класичним институцијама и облицима непосредне самоуправе, с ужим самоуправним заједницама и самом општинском скупштином.

Ово шире схватање које се испољава и остварује у сталним процесима сукоба, усклађивања и превазилажења тих сукоба — данас треба да се непосредно истражује, да се ставови и поставке емпиријски провере, водећи при томе свакако рачуна о свим раније поменутих могућности: а истраживања.

Независно од степена и резултата оваквих истраживања и научних проверавања — јасно је да самоуправљање у општини не може да буде изоловано од самоуправе у радној организацији. Напротив, односи и везе се успостављају, утицаји постоје. Они су у извесном правцу и једним делом институционализовани самим законодавством. Међутим, овде имамо несумњиво један сталан процес уређивања односа, процес који никада до краја не може бити довршен, јер је процес, али који данас изгледа још није достигао ону етапу у којој би било могуће да се та уставна концепција још ближе, потпуније и непосредније изрази.

Уосталом, уставна концепција општине у оном смислу како се код нас изграђивала, без обзира на степен у изградњи самих односа — није никада подразумевала (остављајући по страни извесне аспекте који су услед постојања средстава и установа усмеравања могли да допринесу таквом схватању) односе таквог непосредног општинског усмеравања привредних процеса који би угрожавали јединство друштвено-економског система. Такви односи били би супротни карактеру друштвене својине. Тада када су се овакве тенденције до извесне мере и испољавале, одговарајући односи изграђивали су се у оквиру целе друштвене заједнице. Они су се развијали у извесном степену и као резултат децентрализовања низа послова на саме општинске органе.

Нови, савремени, услови захтевали су и нове кораке у социјализацији функција друштвене заједнице у економским односима. Довели су, практично узето, до укидања низа функција, послова општина у привредним процесима, сузили делокруг и изменили карактер самих послова у тим процесима и односима.

Међутим, социјализација тих функција, сужава улоге организације власти на овом подручју, изгледа да не може да значи и ишчезавање улоге друштвене заједнице као целине у друштвено-економским односима, па према томе ни општина као основна друштвено-политичка заједница. А то је заправо једно од методолошких питања проучавања и самих односа између општине и привредне организације.

У сваком случају општина се ни овде, а ни раније, није могла изједначити са скупштином. Истовремено, општина је онај део друштвене заједнице који је најближи деловању радне организације, јер заједница те организације учествује у процесу самоуправе у општини. Она је посебним

нитима везана за општину као једну друштвену целину, уколико је ова довољно изграђена као једна структурирана целина. Постоје, према томе, заједнички и посебни интереси, сукоби, тежње, решавање сукоба, њихово превазилажење итд.

У тим процесима остварује се и треба да се оствари низ функција, веза и односа како општине као целине, тако и саме привредне организације. У таквим односима општина тежи да омогући што боље услове за привређивање и развитак, а сама организација тежи да реши низ „својих“ проблема које може само у друштвеним оквирима општине да реши.

Полазећи од таквих односа изгледа да треба тражити и њихова институционална или формална решења. У склопу тих односа се, најзад, јавља и још постојећа улога општинских органа: у одређеном степену улога јавне власти, али такође и установе друштвеног усмеравања, установе која врши извесне опште послове друштвеног самоуправљања.

Не улазећи подробније у све ове односе и могућности, овде учавамо методолошки захтев даљег истраживања уставне концепције општине.

III. — Посебан проблем, који се код нас често истиче, огледа се у схватању положаја општинске скупштине. Прво, данас је модерно да се општина не може изједначити са скупштином. Уосталом, то је било у основи увек тако од када се расправља о комуналном систему као новој структури или уређењу локалне заједнице, укључујући ту нову самоуправну структуру и саму скупштину односно раније народни одбор. Додуше још и данас се, посебно када су у питању односи који се развијају непосредније под утицајем политичке власти, а у извесним документима општина објективно изједначава са својом скупштином.

Друго, концепција општине као основне друштвено-политичке заједнице и најшире територијалне заједнице друштвене самоуправе — подразумева и нове моменте у положају саме скупштине. Наиме, уколико општина представља друштвено-политичку средину у којој треба да се, са гласно карактеру социјализма као друштвеног система, стварају и остварују различити облици друштвене самоуправе из којих произилазе органи који врше функције власти и опште послове друштвеног самоуправљања — тада и сама општинска скупштина има несумњиво одговарајући положај.

Њено место, улога и функције огледају се у изградњи политичке структуре ширих друштвено-политичких заједница. Међутим, њена улога је посебно значајна у остваривању функција општине као друштвене заједнице. Она остаје у данашњим условима, у складу с начелом скупштинског система, један од одлучујућих фактора политике у општини; јавља се према томе и као један од основних фактора остваривања економских и других функција општине као целине; најзад, она је један од чинилаца успостављања односа са привредним организацијама.

Међутим, оно што је ново, односно што треба да се и даље развија и испољава — огледа се у карактеру скупштине као установе друштвене самоуправе, квалитету који треба да изрази процес социјализације у сфери политичке власти. У складу с тим квалитетом, а према општим и конкретним могућностима, треба да се развију одговарајуће структуре да би се помнута обележја друштвене самоуправе остварила.

Данас се доста расправља о оваквој улози скупштине и проучавају се одређена искуства. Међутим, с обзиром на досадашње резултате који још нису могли бити довољни за осветљавање свих ових обележја, и сви проблеми у склопу друштвено-политичког система, представљају једно од значајнијих подручја даљих проучавања, а посебно проучавања нашег специфичног проблема — односа између општине и привредне организације.

Када је у питању развитак друштвено-политичке структуре у општини, у ствари структура друштвеног самоуправљања, тада треба посебно нагласити утицаје радне организације односно самоуправе у радној организацији на ту структуру.

Познато је да самоуправљање у радној организацији, као непосреднији израз основних друштвених односа, представља у извесном смислу и релативно најизразитији облик друштвеног самоуправљања. Самоуправљање у радној организацији у целини узето, утиче на организацију власти у целини, а нарочито на остале облике друштвеног самоуправљања. Утиче према томе и на самоуправну општину и њену друштвено-политичку структуру. Утицај је вишестран.

Он се огледа, поред осталог, у мењању структуре скупштине увођењем представљања радних организација односно још шире радних заједница. Ово у ствари треба да буде веома важан моменат успостављања односа, веза и утицаја између општине и привредне организације, при чему посебну улогу има општинска скупштина, којој баш ово обележје великим делом даје карактер облика и установе друштвеног самоуправљања.

Истовремено, овај утицај се можда у већој мери огледа и у томе што утиче на развијање непосредне самоуправе, јер самоуправа у радној организацији делује, свакако, у складу с реалним могућностима у правцу превазилажења тзв. претежно монократских облика, који се ипак до извесне мере више задржавају у сфери територијалне самоуправе. У том правцу се огледају и међусобни утицаји на развитак друштвено-политичке структуре, а они се односе посебно и на остваривање функција општине. Ово питање представља такође једно од веома значајних подручја проучавања друштвено-политичког система, а посебно односа између општине и привредне организације.

IV. — Оваквим сумарним прегледом се свакако не исцрпљују сва подручја и све могућности проучавања наше теме. Наведена питања треба разматрати повезано с питањима постављеним у тезама. Циљ овог прилога огледа се у постављању одређених методолошких оквира за ужа и дубља, односно шира испитивања проблема који се јављају у односима између општине и привредне организације. Поново би требало нагласити значај таквих испитивања у различитим срединама, условима и с вероватно различитим резултатима, значај таквих испитивања за уочавање стварних обележја тих односа. Општетеоријски посматрано, основни проблеми су уочени, постављени и у основи осветљени. Међутим, без даљих, конкретних, појединачних и групних истраживања не би могло да се постигне потребно научно уопштавање, као једино реална основа за нова предвиђања у развоју тих односа.

Др Војислав Симовић