

А Н А Л И

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ



ЈАНУАР — МАРТ
1967.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни уредник), Др Смиља Аврамов,
Др Велимир Васић, Др Драгаш Денковић, Др Драгољуб
Димитријевић, Др Владимир Јовановић, Др Љубица Кан-
дић, Др Драгољуб Кавран (секретар Уређивачког одбора)

САДРЖАЈ — СОДЕРЖАНИЕ CONTENTS — SOMMAIRE

ЧЛАНЦИ —

СТАТЬИ — ARTICLES

Др Велимир Васић: Десет година социјалистичке кооперације у пољопривреди Југославије — — — — —	1
<i>Десять лет социалистического кооперирования в сельском хозяйстве Югославии — — — — —</i>	19
<i>A decade of socialist cooperation in agriculture in Yugoslavia</i>	
<i>Dix ans de coopération socialiste dans l'agriculture yougoslave</i>	
Др Драгаш Денковић: Једноступено или двоступено решавање управног спора — — — — —	23
<i>Решения споров по актам управления в первой или и во второй инстанции — — — — —</i>	30
<i>First or second instance decisions in administrative litigation</i>	
<i>Le règlement du contentieux administratif à un ou à deux degrés</i>	
Др Љубица Кандић: Делатност народноослободилачких одбора на ослобођеној територији до Првог заседања АВНОЈ-а — — —	35
<i>Деятельность народно-освободительных комитетов на освобожденной территории до первой сессии Антифашистского вече народного освобождения Югославии (АВНОЮ) — — —</i>	53
<i>L'activité des comités de la libération nationale sur le territoire libéré jusqu'à la première session du Conseil antifasciste de la libération nationale de Yougoslavie — — — — —</i>	
Др Вида Чок: Појам и мотиви међународне техничке сарадње — —	55
<i>Понятие и мотивы международного технического сотрудничества — — — — —</i>	63
<i>The concept and content of international technical cooperation</i>	
<i>La notion et les motifs de la coopération technique internationale</i>	

ПРИЛОЗИ — ЗАМЕТКИ — CONTRIBUTIONS — VARIÉTÉS

Др Теофило Поповић: О радном односу — — — — —	67
<i>О трудовых отношениях</i>	
<i>On Labour Relations — — — — —</i>	
<i>La relation du travail — — — — —</i>	

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XV

Јануар — Март 1967.

Број 1

ДЕСЕТ ГОДИНА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ КООПЕРАЦИЈЕ У ПОЉОПРИВРЕДИ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Увод — У првим годинама после завршетка другог светског рата Југославија је улагала велике напоре у вези са унапређењем пољопривреде. Пошто је у току 1945. и 1946. спровела аграрну реформу и колонизацију, она је настојала да унапреди рад постојећих, као и новооснованих пољопривредних добара. Посебну пажњу поклањала је развоју земљорадничких задруга, верујући да ће ове задруге, а нарочито сељачке радне задруге одиграти одлучујућу улогу у социјалистичкој реконструкцији пољопривреде. Због тога се аграрна политика Југославије у времену од 1947. до 1952. карактерише врло живом активношћу у вези са оснивањем и учвршћивањем радних задруга. У том времену се мало средстава могло издвојити за развој пољопривреде, али је ипак највећи део тих средстава одлазио на сељачке радне задруге. Сада када је већ прошло скоро двадесет година од тог времена може се констатовати да смо ми онда, прихватајући недовољно критички вести о тобожњим грандиозним успесима које остварују колхози у СССР, — полагали велике наде у развој и резултате који ће бити остварени у оквиру ових задруга. — Те наде су биле недовољно оправдане, и то пре свега зато што нису били обезбеђени одговарајући материјални, друштвени и остали услови који би омогућили успешан развој тих задруга.

У току 1953. ми смо напустили дотадашње методе колективизације пољопривреде. Највећи део радних задруга био је расформиран или претворен у опште земљорадничке задруге. Такође су били прекинати и напуштени раније започети послови у вези са арондацијом земље која би омогућила заокружавањеседа сељачких радних задруга. Све ово представљало је извесно ретерирање у односу на концепције заступане у току ранијих година. У времену од 1952. до 1956. водиле су се у оквиру одређених државних и политичких форума живе дискусије о томе које методе применити у вези са реконструкцијом пољопривреде. На класичне методе колективизације села, с обзиром на искуства стечена до тог времена у нашој земљи и у другим социјалистичким земљама, није се могло поново ићи. И тако се у 1955. и 1956. години дошло на идеју да би се кроз разноврсне облике кооперације између индивидуалних власника земље и задружних и сличних организација могла обезбедити

преимућства крупних газдинстава и у исто време би се могле избећи све негативне стране до тада примењиваних метода колективизације села.

I. — Овде се на првом месту поставља питање шта смо у 1956, 1957. и у каснијим годинама подразумевали под социјалистичком кооперацијом у пољопривреди. Да би се могао дефинисати појам кооперације, нужно је имати у виду неколико чињеница.

Прво, да је индивидуални произвођач био неспособан за проширену репродукцију, али да је он у исто време, како каже Кауцки, фанатик приватне својине, и да ни онда у току 1955. и 1956, као ни доцније, не би био спреман да прихвати класичне облике колективизације. Према томе средства која су могла бити дата за развој приватног сектора у пољопривреди не би могла бити ефикасно коришћена ако би индивидуални произвођачи били носиоци проширене репродукције. Затим, ми смо полазили од извесне аналогije између положаја ситних робних произвођача у капитализму и положаја индивидуалних произвођача у области пољопривреде у нашој земљи. Ми смо се сећали Лењинове констатације да капитализам, у начелу, тежи да сваку ситну робну производњу, пре или после, на одређеном ступњу претвори у капиталистичку. ⁽¹⁾ Због тога и ситна робна производња у области пољопривреде у капитализму не може да остане изолована. Њу капитализам или директно потискује и уништава или је на посредан начин, економским путем, укључује и уклапа у свој механизам и тако је присиљава да ради за његов рачун и у његовом интересу, при чему ова ситна робна производња, постајући део укупне капиталистичке производње, формално задржава и своју самосталност. Овај посредни метод везивања индивидуалних сељака као самосталних ситних робних произвођача за капиталистичку привреду, и то пре свега преко прерађивачке индустрије, трговине, банака, задружних организација и слично, — капитализам је обилато и широко користио да би се на тај начин пробио у пољопривреду, заобилазећи при том приватну својину над земљом и не дирајући у њу. ⁽²⁾

За наше анализе ова чињеница има посебан значај зато што се у вези са тим поставило веома занимљиво питање: зар у нашим условима социјалистичка привреда (индустрија у целини и нарочито њене поједине гране као што су индустрија која се бави прерадом пољопривредних производа, индустрија пољопривредних машина и вештачких ђубрива, затим банкарство, трговина и слично) — не би могла на сличан начин да веже за себе знатан број ситних робних произвођача на селу, да их на овај начин укључи у социјалистичке облике производње, тј. да обезбеди подруштљавање самог процеса производње, а да се при том за извесно време не дира у њихову приватну својину над земљом и у њихову самосталност као робних произвођача. ⁽³⁾

Уосталом, још је Кауцки предвиђао да ће освајање политичке власти од стране радничке класе и подруштљавање индустрије и осталих привредних грана које су са њом уско повезане имати одређеног утицаја

(1) В. И. Лењин, Аграрно питање и „критичари Маркса“, Београд, 1954, с. 111.

(2) Хилмија Хасанагић, Аграрно и сељачко питање (Проблеми пољопривреде у Југославији, Београд, 1956), с. 64, 65.

(3) Хилмија Хасанагић, Исто, с. 65.

и на пољопривреду и да ће у вези с тим све веће сједињавање пољопривредне и индустријске производње, односно индустријализација пољопривреде доприносити све већем подруштљавању и саме пољопривредне производње и јачању социјалистичких елемената у њој. Кауцки у вези с овим, више примера ради, наводи да ће се сељаци који производе шећерну репу, без икакве експропријације њихове земље, него самим подруштљавањем фабрика шећера већ претворити од делимичних радника некадашњих капиталистичких предузећа у делимичне раднике друштвених предузећа. То би исто важило и за произвођаче млека, хлеба, жита, воћа, поврћа, итд. у односу на предузећа која се баве прерадом ових производа, а која ће после социјалистичке револуције бити подруштљива. Тако ће непаразитска ситна сељачка газдинства постати значајне карике друштвене производње, при чему то, наравно, не би водило поробљавању и експлоатацији оваквих ситних газдинстава од стране државе као што су ситни робни произвођачи на селу у капиталистичким земљама били експлоатисани и поробљавани од стране крупне индустрије, банкара, трговаца, итд. ⁽⁴⁾

Као што је већ мало пре напоменуто, овај метод реконструкције и унапређења пољопривреде био је за нас у току 1955. и 1956. као и касније, од посебног интереса зато што је он својом еластичношћу, не дирајући у једно тако деликатно и крајње осетљиво пигање као што су својински односи на селу, — омогућавао квалитативне и одлучујуће промене у вези са самим начином пољопривредне производње. У вези са овим треба подсетити да, како је то категорички тврдио Кауцки у мало пре цитираном делу, ... „револуција за којом ми тежимо, није правна, већ економска револуција, она не представља преврат у односима својине, — већ преврат у начину производње (Подвукао К. К.). Њен циљ није укидање приватне својине, него укидање капиталистичког начина производње; она тражи укидање приватне својине само уколико уколико је то средство за укидање капиталистичког начина производње. Највеће тешкоће које се супротстављају социјализму не леже у правној него у економској области”. Овде се ради, каже исти аутор, о суштини ствари, а не о имену, о економским дејствима, а не о правним категоријама. ⁽⁵⁾ Зато смо и ми у таквој ситуацији сматрали да, уколико бисмо могли постићи одлучујуће промене и једну врсту преврата и квалитативног скока у начину производње у области пољопривреде и без дирања у право својине пнокосних сељака на земљу, — не би требало да идемо на неке административне и насилне мере у погледу промене својинских односа на селу, уколико пре кад из сопственог искуства знамо да би их индивидуални сељаци врло нерадо прихватили. Имајући све ово у виду и Кардељ је у априлу 1956. истицао да пут ка социјалистичком преображају села у нас не води „преко механичког и кампањско-агитационог уједињавања земље и увођења примитивних форми заједничког рада, него преко стварања одговарајућих друштвених фондова у пољопривреди, а тиме и подруштљавања основних средстава за производњу”. При том, наглашавао је он, „земљорадничке задруге имају, наиме, све услове да као

(4) Карл Кауцки, Аграрно питање, Београд, 1953, с. 291—293.

(5) Карл Кауцки, Исто, с. 327—432.

управљачи друштвених средстава за производњу организују производњу у пољопривреди и преко тога повежу индивидуалне сељаке уз себе, односно за друштвена средства производње, не дирајући директно у сопственичке односе над земљом.” (6)

II. — Као што је познато, унапређење пољопривредне производње и њен социјалистички преображај су у нашим условима увек били и остали јединствен процес и не могу се одвајати један од другог. Производња се може унапредити само кроз социјалистичке форме и, обратно, социјалистичке форме неминовно треба да имају за резултат унапређење производње, што се у 1955. и 1956. по нашем дубоком уверењу, могло остварити једино уношењем савремених друштвених средстава у пољопривреду, при чему би главни носиоци проширене репродукције и организатори производње могле бити само организоване социјалистичке снаге у пољопривреди. А те снаге су (у то време) биле пољопривредна добра, сељачке радне задруге и нарочито опште земљорадничке задруге. И зато се од 1956. па наовамо сматрало да ће најпогоднија форма за унапређење пољопривреде бити кооперација између горе наведених организација, а пре свега између општих земљорадничких задруга и индивидуалних сељачких газдинстава.

У ондашњим нашим условима сматрали смо да једино оваква социјалистичка кооперација „... пружа радикално решење прогреса пољопривреде. Једино та кооперација проширује материјалну основу социјалистичког система самоуправљања путем развоја подруштвљавања начина привређивања, који отвара иницијативу пољопривредних произвођача и упућује их на један виши друштвени облик привређивања”. Земљорадничке задруге су сматране најпогоднијим инструментом за спровођење овакве кооперације кроз коју би се могла остварити модерна производња и социјалистички преображај, односно разграничење функције сељака као власника и као произвођача. Оне су сматране организмом друштвене производње и расподеле, који на бази веће продуктивности рада и модерног начина производње треба да обезбеди перспективу вишег животног стандарда индивидуалних сељака од онога који би они као индивидуални произвођачи могли себи обезбедити. Као што је и раније речено, тежиште је у ствари у томе да се у задрузи развијају њихова својства произвођача, а да се не дира у њихово власништво над земљом. (7)

Како произилази из горњих излагања, основни задатак земљорадничких задруга био је у томе да спајају земљу, основна средства и радну снагу индивидуалних произвођача с друштвеним средствима за рад и финансијским средствима, из чега је требало да произиђе крупна производња, и то не крупна производња једино и искључиво у смислу организовања великих експлоатационих јединица, него крупна производња у оном смислу како је говорио Лењин, у смислу примене модерних средстава за производњу и модерних метода у обради земље, добијања великих ко-

(6) Едвард Кардељ, Реч на VI пленуму Главног задружног савеза ФНРЈ.

(7) Резолуција Савезне народне скупштине о перспективном развиту пољопривреде задругарства од 27. IV 1957.

личина стандардних пољопривредних производа, остварења високих приноса, ниских цена коштања, итд.

Зато су социјалистичке пољопривредне организације а нарочито земљорадничке задруге имале да врше подруштвљавање процеса рада, да постепено претварају операцију за операцијом у друштвени процес, да тиме делују на структуру производње, планирање и постепену промену структуре целе пољопривреде. Резултат активности ових задруга у односу на сељачка газдинства требало је да буде мобилизација њихових средстава и њихових резерви, повећање интереса за производњу, виши доходак и, према томе, и бољи живот њихових чланова. А ови односи између индивидуалних сељака и задруга имали би да се заснивају искључиво на принципу добровољности и на међусобним уговорима који ће полазити од узајамних економских интереса, при чему би задруге морале настојати да у разним облицима сарадње са индивидуалним сељацима послују на принципу рентабилности и да остварују одређену акумулацију. ⁽⁸⁾

У првим годинама примене овог система долазили су до изражаја тзв. виши или развијенији видови и једноставнији или нижи видови кооперације у пољопривреди. Основна суштина виших видова кооперације између индивидуалних сељака и задружних и сличних организација требало је управо да се састоји у томе што би у оквиру оваквих облика сарадње индивидуални сељаци стављали своју земљу, у целини или делимично, на располагање задрузи. Овакву земљу би задруге и индивидуални сељаци обрађивали заједнички (зато су ови облици сарадње у првим годинама примене система кооперације били називани заједничком производњом). Задруге у овакве облике сарадње улазе са својим пољопривредним машинама. Оне исто тако осигуравају репродукциони материјал, као и стручно руковођење радовима. Индивидуални власници својом радном снагом обављају одређене послове, дају стајско ђубриво, запреге, итд. При склапању уговора о кооперацији између задруге и индивидуалних власника унапред се утврђује карактер и цена сваке радне операције и свих улагања и на основу тако одређеног учешћа у трошковима производње обе стране ће у одређеној сразмери учествовати и у расподели добијених производа и тако исто заједнички сносити и ризике. Приликом калкулисања трошкова производње задруга признаје индивидуалном сељаку и ренту на земљу која се заједнички обрађује, и то обично у оној висини која одговара условима који владају у дотичном крају. Пошто су земљорадничке задруге у стању да ову земљу обрађују модерним машинама, да примене довољне количине вештачких ђубрива и средстава за заштиту биља, да на време обаве све радове, — то се могло очекивати да ће оне, по правилу, постизати знатно веће приносе по хектару него што их постижу индивидуални сељаци. Тако би земљорадничке задруге имале рачуна да сељаку признају и исплате ренту за унету земљу и да из оствареног прихода покрију своје трошкове и остваре одређену добит, а индивидуални власник би такође имао интереса да ступа у овакве облике сарадње, јер на овај начин добија и ренту за своју земљу и са исте остварује већи принос него што га је остваривао када је земљу обрађивао својим примитивним средствима, а поред

(8) Славко Комар, Експозе о стању пољопривреде и задругарства, Борба од 26. IV 1957.

тога земља му се на овај начин боље обрађује и повећава се њена плодност.

На овај начин би се кроз обострану економску заинтересованост индивидуалног сељака и задруге, дакле, економским средствима, без принудних, административних мера колективизације и експропријације, без дирања у индивидуално власништво сељака над земљом и његовим средствима за производњу, — остваривала примена савремених метода у пољопривредној производњи и остваривало би се постепено подруштљавање индивидуалне производње и тако стварали услови за постепено развијање социјалистичких односа на селу. ⁽⁹⁾

Овакве методе у реконструкцији пољопривреде, о којима је напред било речи, и које су се код нас почеле примењивати од 1955. и 1956, — представљају у суштини оно квалитативно ново у односу на раније примењиване административне методе колективизације у нашој земљи и у односу на сличне методе које су већ толико дуго примењиване у осталим социјалистичким земљама.

Ови облици сарадње који су малопре изложени примењују се у оквиру ратарства, али се на сличним принципима развијала и сарадња између индивидуалних власника и задруга и у оквиру сточарства, дугогодишњих засада, итд.

Поред ових развијенијих или виших видова кооперације у пољопривреди имамо и разноврсне ниже видове кооперације који се састоје у томе што би земљорадничке задруге пружале поједине услуге индивидуалним власницима (орање, сетва, жетва, итд.) или би за њих набављале репродукциони материјал, помагале при реализацији појединих аграрних производа на основу раније склопљених уговора, итд. Све ове услуге најчешће су повезане и са кредитирањем индивидуалних власника. У ове облике сарадње би требало убројати и узимање земље појединих власника у закуп од стране земљорадничких задруга. У свим овим случајевима у ствари нема заједничке производње између индивидуалних власника и задруга. Индивидуални власник је организатор и носилац процеса производње, он сам сноси ризик, он сам располаже оствареним приходима, али је, наравно, дужан да у готовом новцу или у аграрним производима исплати задрузи своје обавезе настале у вези са услугама које су му биле пружене, у вези са разним авансима које је добијао на основу уговора о кредитирању, итд.

После свега овога што је досад речено у вези са оним што смо 1955. и 1956. желели да постигнемо са развојем кооперације у пољопривреди — требало би да видимо шта смо у том погледу учинили од 1956. па до данас.

III. — Ако бисмо посматрали у целини податке о развоју кооперације у пољопривреди, онда бисмо могли констатовати да се у периоду од 1956. па све до 1965. углавном стално повећавао број коопераната, а тако исто су се повећавале и земљишне површине које су у овом или оном виду биле обухваћене кооперацијом.

⁽⁹⁾ Геза Тиквицки, Нека искуства из рада земљорадничких задруга у Војводини, Борба, од 14. IV 1957.

То се најбоље види из следеће табеле. ⁽¹⁰⁾

ТАБЕЛА 1

СОЦИЈАЛИСТИЧКА КООПЕРАЦИЈА ОПШТИХ ЗЕМЉОРАДНИЧКИХ ЗАДРУГА СА ИНДИВИДУАЛНИМ ГАЗДИНСТВИМА ОД 1957. ДО 1966.

Б р о ј к о о п е р а н а т а					
	Број задругара*	Укупно	У ратарству	У пољарству, виноградарству и ост. дугогодишњим засади	У сточарству
1957.	1,518.211	55.103	24.770	3.230	27.103
1958.	1,427.136	282.770	207.849	4.711	70.210
1959.	1,557.256	702.797	549.328	14.342	267.384
1960.	1,506.892	801.213	619.773	19.066	208.516
1961.	1,425.326	725.507	569.848	10.682	199.053
1962.	1,397.465	876.753	729.578	20.722	244.083
1963.	1,436.950	1,120.320	899.871	18.501	304.018
1964.	1,519.843	1,260.863	924.584	29.214	444.482
1965.	1,421.026	1,231.348	914.349	31.429	392.489

* Обухваћени су чланови опшних земљорадничких задруга, односно чланови пољопривредних задруга и сељачких радних задруга.

Али подаци о броју коопераната нам, наравно, не омогућавају да у потпуности сагледамо обим и значај кооперације у пољопривреди уколико не бисмо видели колико земље је било обрађено и колико је стоке на овај начин узгајено, као и у којој мери су задруге снабдевале своје партнере разним врстама репродукционог материјала. На првом месту дајемо податке о кооперацији опшних земљорадничких задруга са индивидуалним газдинствима у биљној производњи, при чему су обухваћени сви облици кооперације, односно производне сарадње задруге или друштвених газдинстава са индивидуалним газдинствима.

ТАБЕЛА 2

КООПЕРАЦИЈА ОПШТИХ ЗЕМЉОРАДНИЧКИХ ЗАДРУГА СА ИНДИВИДУАЛНИМ ГАЗДИНСТВИМА У БИЉНОЈ ПРОИЗВОДЊИ ОД 1958. ДО 1965. (11)

Обим радова обављених на индивидуалним газдинствима машинама ОЗЗ									
	(у хиљ. хектара)			(у хиљ. хектара)					
	Обично орање и заоравање стржишта	Дубоко орање и риголовање	Пречишћавање семена тона	Сетва	Преносење, ваљање и проређивање	Жетва	Вршица вагона	Прскање поља (у хиљ. лит.)	Прскање винограда (у ha)
1958.	245	152	11.858	56	14	68	87.417	9.937	2.003
1959.	306	254	14.073	137	41	213	135.620	10.447	9.630
1960.	366	261	53.152	116	41	194	142.499	5.375	8.325
1961.	437	237	28.434	129	45	130	78.433	4.041	9.503
1962.	607	330	93.820	222	63	150	85.936	3.316	4.183
1963.	645	509	—	251	77	379	145.464	4.619	—
1964.	599	370	—	211	—	303	130.125	7.476	3.626
1965.	658	378	—	226	—	230	153.812	13.506	—

Напомена: За 1959. и 1960. има се у виду економска година.

(10) СГЈ 1963, с. 152; СГЈ 1965, с. 166; СГЈ 1966, с. 154.

(11) Југославија 1945—1964, Статистички преглед, Београд, 1965, с. 118; СГЈ 1966, с. 154.

Подаци из горње табеле нам јасно показују да се стално повећавао обим услуга које су обављале задруге на имањима својих партнера. Али ако ове податке упоредимо са подацима о броју коопераната у ратарству и виноградарству и воћарству из табеле бр. 1, онда видимо да су кооперанти на сразмерно малим површинама користили услуге машина којима су располагале земљорадничке задруге. Ово нарочито важи за орање, сетву и жетву.

Подаци који се односе на кооперацију општих земљорадничких задруга са индивидуалним газдинствима у сточарству показују нам број коопераната и број гла која су индивидуална газдинства испоручила на основу уговора о кооперацији.

ТАБЕЛА 3

КООПЕРАЦИЈА ОПШТИХ ЗЕМЉОРАДНИЧКИХ ЗАДРУГА СА ИНДИВИДУАЛНИМ ГАЗДИНСТВИМА У СТОЧАРСТВУ ОД 1957. ДО 1965. (12)

	Број коопераната	Говеда	Свиње	Овце	Живина
1957.	27.103	2.831	21.645	6.713	171.358
1958.	70.210	7.635	85.578	21.484	509.362
1959.	267.384	54.282	1,238.315	35.317	212.165
1960.	208.516	139.988	1,026.636	124.144	509.720
1961.	199.053	104.646	780.506	47.268	467.651
1962.	244.083	144.255	762.787	27.146	426.532
1963.	304.018	199.935	958.818	91.999	370.618
1964.	444.482	216.987	1,679.405	64.466	2,365.564
1965.	392.459	318.873	1,188.912	109.483	9,128.642

Напомена: У 1957. и 1958. приказује се број гла која су индивидуална газдинства примила од задруга на основу уговора о кооперацији, за разлику од 1959. до 1965, када се имају у виду гла испоручена задрузи на основу уговора о кооперацији.

Предњи подаци нам говоре о томе да се од 1957. па до данас у великој мери повећао број индивидуалних власника који су у оквиру сточарства остваривали разне облике сарадње са земљорадничким задругама, а исто тако се повећао и број гла стоке, и то нарочито говеда, свиња и у последње време и живине. Међутим, запажају се у исто време и честе осцилације у погледу броја стоке у појединим годинама. Узрок томе биле су велике осцилације у укупној пољопривредној производњи, као и разна нерешена питања у области наше политике цена, тржишта, инвестиција, кредита, итд.

Као што је то и раније речено, опште земљорадничке задруге су у току последњих десет година развијале врло обимну делатност у вези са снабдевањем индивидуалних газдинстава разноврсним репродукционим материјалом. Ови видови сарадње између задруга и индивидуалних власника, као и њихов обим, најбоље се виде из следеће табеле, при чему се под кооперантом подразумева свако индивидуално домаћинство које је у току године имало производну сарадњу са задругом или по-

(12) СГЈ 1960, с. 140; Југославија 1945—1964, Статистички преглед, с. 118; СГЈ 1966, с. 155.

пољопривредним добром по било ком основу кооперације, укључујући ове и обичне услуге за готов новац или на кредит, као и набавку репродукционог материјала и коришћење разних услуга машинама.

ТАБЕЛА 4

СНАБДЕВАЊЕ КООПЕРАТА, ИНДИВИДУАЛНИХ ВЛАСНИКА РЕПРОДУКЦИОНИМ МАТЕРИЈАЛОМ ОД СТРАНЕ ЗАДРУГА ЗА ВРЕМЕ ОД 1955. ДО 1965. (13)

	Семе у тонама		Вештачко ђубрило у тонама	Средства за заштиту биља у тонама	Расна стока			Концентро- вана сточна храна у тонама
	пшеница	кукуруз			говедска	свиње	овце	
1955.	11.118	1.943	139.000	—	3.823	16.739	9.073	—
1956.	30.117	2.385	229.988	—	3.830	26.092	6.360	—
1957.	31.797	3.469	377.712	—	—	—	—	—
1958.	48.899	5.857	477.543	9.446	6.857	41.437	9.354	—
1959.	63.563	11.862	546.786	11.299	16.078	57.493	15.732	57.879
1960.	64.077	7.649	321.299	—	6.411	24.455	7.341	57.091
1961.	85.864	3.435	458.726	4.392	—	—	—	100.662
1962.	169.342	4.435	588.085	5.811	3.998	21.107	18.163	101.858
1963.	118.526	11.177	796.550	12.717	10.633	75.079	15.968	150.136
1964.	76.627	13.715	831.864	11.744	26.063	103.531	32.214	455.313
1965.	77.173	15.595	825.851	11.161	31.533	97.417	35.534	429.981

Ако бисмо ближе анализирали предње податке, могли бисмо констатовати да су земљорадничке задруге у току последњих десет година одиграле значајну улогу у снабдевању индивидуалних газдинстава елитним и високородним врстама семена пшенице и кукуруза, затим разним врстама расне стоке, у снабдевању вештачким ђубривима, средствима за заштиту биља, воћним и лозним калемовима, итд. Ово снабдевање разним врстама репродукционих материјала, као и пружање разних услуга у вези са орањем, сетвом, жетвом, итд. — било је, по правилу, комбиновано са уговорима о кредитирању и испоруци аграрних производа земљорадничким задругама, као и са преузимањем обавеза индивидуалних власника да примене одређене агротехничке и зоотехничке мере на својим газдинствима. Тако је све ово у знатној мери допринело модернизовању и унапређењу пољопривредне производње на индивидуалном сектору.

Наша излагања о карактеру и резултатима кооперације у пољопривреди била би непотпуна ако се, поред података о броју коопераната и обиму кооперације, не бисмо задржали и на питању да ли је и у којој мери овај метод омогућио остваривање веће продуктивности рада и већих приноса него што су то могла да остваре изолована сеоска газдинства. Зато ћемо покушати да пружимо извесне податке о приносима најважнијих култура оствареним у кооперацији и да исте упоредимо са приносима достигнутим на индивидуалним газдинствима која нису користила овај метод рада, као и са приносима оствареним на површинама које припадају пољопривредним добрима, комбинатима, задружним економијама и сељачким радним задругама.

ТАБЕЛА 5

ПРИНОСИ ПО ХЕКТАРУ НАЈВАЖНИЈИХ КУЛТУРА НА ДРУШТВЕНИМ
ГАЗДИНСТВИМА И У КООПЕРАЦИЈИ У ПРИВРЕДИ ОД 1957. ДО 1965. (14)

(у мет. центама)

	П ш е н и ц а					К у к у р у з				
	просечни принос у СФРЈ	пољопривредна добра и комб.	сељачке радње задруге	економије ОЗЗ	кооперација	просечни принос у СФРЈ	пољопривредна добра и комб.	сељачке радње задруге	економије ОЗЗ	кооперација
1957.	15,8	23,5	22,1	21,7	22,8	21,9	37,8	35,7	33,0	39,4
1958.	12,3	24,6	22,6	20,1	14,1	16,5	41,1	40,2	33,4	21,4
1959.	19,4	39,4	41,8	34,3	29,4	25,8	50,3	48,7	39,6	37,2
1960.	17,3	33,0	35,0	26,0	23,8	23,9	46,0	47,0	38,0	34,1
1961.	16,1	32,6	34,8	26,5	21,3	18,1	38,7	36,4	29,7	24,9
1962.	16,5	32,0	30,5	24,1	18,4	21,5	49,8	46,9	38,7	30,3
1963.	19,3	34,2	33,9	28,0	21,3	22,3	45,8	44,1	37,5	31,3
1964.	17,6	27,0	22,1	23,7	19,4	28,6	54,1	54,2	47,3	41,7
1965.	20,5	34,0	38,8	29,9	24,3	23,1	49,1	44,7	38,5	34,2

Напомена: До 1963. обухваћени су сви облици кооперације на основу уговора, као и проценени приноси остварени на површинама на којима су извршене услуге орања, сетве и испоруке вештачког ђубрива за готов новац. За 1964. и 1965. обухваћена је кооперација само на основу уговора.

Из предње табеле може се видети да су приноси остваривани у оквиру кооперације били већи него просечни приноси, али те разлике нису биле нарочито упадљиве. Било је чак година када су оне биле минималне. На пример, 1958. и 1962—1964. код пшенице и 1958. и 1961. код кукуруза. Из ове табеле се такође запажа да су код свих ових култура приноси на пољопривредним добрима, па и у задругама знатно већи не само од просечних приноса него и од приноса оствариваним у оквиру кооперације, што се углавном може објаснити бољом техничком опремљеношћу ових газдинстава и савременим методама у обради земље.

И у сточарству, као и у воћарству и виноградарству такође су у оквиру кооперације постигнути резултати који су били бољи него што су одговарајући резултати на индивидуалним газдинствима која нису користила овакве облике сарадње.

Када се, међутим, говори о резултатима кооперације у пољопривреди, онда се мора посебно поменути да се у периоду од 1957. па надаље, гледано у целини, стално повећавао број коопераната, као и површине земље обухваћене овим системом сарадње, али да се у исто време све више смањивао број коопераната и обим ове сарадње у оквиру виших типова кооперације. Смањивали су се, дакле, они видови сарадње за које смо некад сматрали, као што је то малопре истакнуто, да представљају у највећем степену подруштљавања процеса производње и да самим тим у највећој мери доприносе остваривању услова за социјалистички преображај пољопривреде. Ова тенденција се најбоље види из података о развоју виших видова кооперације у 1957. и 1958. када још увек имамо пораст поменутих облика сарадње, и у 1959. и 1960. када се јасно уочава опадање броја коопераната и површина обухваћених овим видовима кооперације.

(14) СГЈ 1966, с. 137, 152, 155; Југославија 1945—1964, Статистички преглед, с. 114; СГЈ 1963, с. 153.

ТАБЕЛА 6

ПРЕГЛЕД ВИШИХ ВИДОВА КООПЕРАЦИЈЕ У РАТАРСТВУ, ВОЂАРСТВУ И СТОЧАРСТВУ
У 1957. И 1958. ГОДИНИ⁽¹⁵⁾

	РАТАРСТВО				ДУГОГОДИШЊИ ЗАСАДИ			СТОЧАРСТВО			
	Број газдинстава	Површина у ha			Број газдин- става	Површина у ha			Број грла		
		укупно	Пшe- ница	Кук- руз		Воћња- ци	Вино- гради	Број га- здин- става	Говеда	Овце	Свиње
1957.	24.770	20.561	9.358	5.296	3.230	1.319	356	27.103	2.831	6.713	21.645
1958.	206.679	173.600	75.897	53.824	4.909	1.454	762	70.166	7.708	21.484	44.472

У економској 1959/1960. и 1960/1961. пружање разноврсних услуга индивидуалним власницима у вези са обрадом земље (орање, сетва, жетва, вршидба, итд.) све више потискује развијеније видове кооперације, односно заједничку производњу коју остварују земљородничке задруге и индивидуални произвођачи. То видимо из следеће табеле, у којој се сви послови које обављају опште земљородничке задруге сврставају у три категорије, од којих само они под а), тј. послови обављени на имањима индивидуалних власника у оквиру заједничке производње, представљају у ствари више видове кооперације.

ТАБЕЛА 7

СОЦИЈАЛИСТИЧКА КООПЕРАЦИЈА ОПШТИХ ЗЕМЉОРАДНИЧКИХ ЗАДРУГА
СА ИНДИВИДУАЛНИМ ГАЗДИНСТВОМА У БИЉНОЈ ПРОИЗВОДЊИ У 1959/1960.
И 1960/1961. ГОДИНИ. (16)

	Број коопераната		Обим радова обављених на индивид. газдин. машинама ОЗЗ							
	Ратарство	Дугогод. засади	Обично орање и заоравање стр- ништа (у хил. ha)	Дубоко орање и ригловање (у хил. ha)	Пречишћавање семена (тона)	Сетва (у хил. ha)	Жета (у хил. ha)	Вршидба (вагона)	Прскање пољ- нака (у хил. комада)	Прскање вино- града (у ha)
1959/1960	619.773	19.066	366	261	53.152	116	194	218.281	5.375	8.325
Од тога:										
а) у заједничкој производњи			32	31	1.300	28	24	11.974	187	380
б) Остали видови кооперације			145	132	8.149	51	62	26.713	406	488
г) Услуге			189	98	43.703	37	108	179.594	4.782	7.457
1960/1961										
Од тога:										
а) у заједн. произв.	578.470	10.550	437 13	237 10	28.434 351	129 8	131 5	78.433 2.172	4.041 7	9.503 10
б) Остали видови кооперације			191	120	6.858	79	67	28.213	583	1.745
ц) Услуге			233	107	21.225	42	58	48.048	3.451	7.747

(15) СГЈ 1959, с. 126.

(16) СГЈ 1961, с. 138; СГЈ, 1962, с. 132.

Из предњих података јасно се види како у 1959/60. и 1960/61. опада удео послова који су обављале опште земљорадничке задруге на имањима индивидуалних власника у поређењу са 1958.

Треба у вези са овим напоменути да се у статистичким публикацијама које су се појавиле после 1961. чак више и не прате развијенији видови кооперације нити се негде посебно исказују, него се сада статистичким подацима обухватају само нижи односно неразвијенији видови кооперације (пружање услуга индивидуалним сељацима при обради земље, набавка репродукционих материјала, итд.).

После свега овога поставља се питање због чега у последњим годинама индивидуални сељаци показују тако мали интерес за прихватање виших видова кооперације. Очигледно је да су они у периоду од 1957. до 1960. у већој мери били спремни да ступају у овакве облике сарадње зато што су у томе налазили одређени економски интерес. До тог времена, као што је познато, на имањима индивидуалних власника остваривани су минимални приноси, који су код пшенице ишли једва до 11 или 12, а код кукуруза 14 до 16 мет. центи по хектару. Када су опште земљорадничке задруге, благодарећи већој употреби вештачких ђубрива и елитних сорти семена, као и примени пољопривредних машина, дубоком орању и другим савременим методама у обради земље, — почеле на појединим парцелама обухваћеним вишим облицима кооперације остваривати приносе који су сада у просеку ишли на преко 20 мет. центи пшенице и на преко 30 мет. центи кукуруза по једном хектару, онда су овакве разлике у приносима биле довољно атрактивне за индивидуалне власнике да би прихватили овакве облике сарадње са задругама. Међутим, касније су и они сами почели примењивати скоро све ове агротехничке и сличне мере. Они су заправо у том времену почели стицати искуства и одређена знања у вези са применом модерних метода у пољопривредној производњи уопште и посебно у ратарству. Они су, истина, преко задруга, али у својој режији, набављали вештачка ђубрива и високородне сорте пшенице и кукуруза. Они су исто тако користили услуге задруга у вези са обрадом земље, и то нарочито у вези са обичним и дубоким орањем, сетвом, жетвом комбајнима, итд. Они су при том користили и услуге индивидуалних власника трактора и сличних пољопривредних машина, и то нарочито у случају када су им исти пружали те услуге по нижим ценама него земљорадничке задруге.

На овај начин су индивидуални произвођачи могли да постигну приносе по хектару који су били знатно већи од оних оствариваних до 1956. и који су се, нарочито после 1961, чак у великој мери приближили приносима који су били достигнути у оквиру кооперације. Та тенденција се уочава и код кукуруза, а нарочито код пшенице. Подсећамо у вези са овим на податке који су изнети у табели 5. У њој се, на пример, види да после 1961. просечни приноси пшенице у Југославији нису били много мањи од приноса остварених у кооперацији. То нам илуструју следеће цифре, при чему је прва цифра просечни принос, а друга у загради, принос у кооперацији: 1961. год. 16,1—(21,3); 1962—16,5—(18,4); 1963—19,3 (21,3); 1964—17,6

(19,4); 1965—20,5—(24,3).⁽¹⁷⁾ Лако се може схватити да при оваквим разликама индивидуални власници земље нису више били нарочито расположени да иду на више типове кооперације, односно на заједничку производњу. Ово утолико пре што се они у таквој сарадњи са задругом до извесне мере, иако привремено, одричу своје самосталности у располагању земљом, као и уопште у вези са обављањем низа послова у току читавог циклуса производње. Те мале разлике у приносима које су напред наведене нису довољне да компензирају губитак оних преимћстава за које индивидуални власник верује да их има када своју земљу обрађује сам или када иде на ниже облике кооперације.

Треба такође имати у виду да су задруге за разноврсне операције које су обављале на имањима индивидуалних власника, обрађиваним у оквиру виших видова кооперација, желеле да зарачунају па и зарачунавале прилично високе цене да би тако оствариле што већу акумулацију, — што је доводило до тога да је ефекат постигнут већим приносима оствареним кроз кооперацију био у великој мери умањен тиме што се, с обзиром на високе цене услуга које су наплаћивале задруге, смањивало учешће индивидуалних власника у расподели остварених прихода. То је, са своје стране, исто тако доводило до губљења интереса индивидуалних власника за ступање у више видове кооперације.

Свему овоме, најзад, треба додати и чињеницу да ни саме земљорадничке задруге нису у последњим годинама нарочито много инсистирале на развијању оваквих облика сарадње. Оне су се радије оријентисале на откуп аграрних производа и на пружање разноврсних услуга индивидуалним произвођачима и набавку репродукционих материјала у оквиру нижих типова кооперације, — него на производну сарадњу и уопште на више видове кооперације, који представљају дуг, компликован и тежак пут ка подруштвљавању земље⁽¹⁸⁾ и где треба не само улагати велике напоре да би се индивидуални власници придобили за овакве облике сарадње, него где треба сносити и ризик у вези са обавезама које се преузимају у оквиру оваквих облика кооперације.

IV. — У вези са свим оним што је досад речено о развоју кооперације поставља се основно питање да ли је овај метод реконструкције пољопривреде дао одређене резултате и да ли је оправдао наде које су у њега полагане. Да ли је, пре свега, допринео стварању потребних услова за социјалистички преображај нашег села.

Као што је већ и раније истакнуто, очекивало се да кооперација омогући подруштвљавање процеса производње, при чему би се питање самог власништва над земљом доцније свело само на питање ренте коју ће друштвена пољопривредна газдинства плаћати индивидуалним власницима и која ће, у крајњој линији, са даљим успесима у развоју индустрије, са све већом понудом земље оних сељака који прелазе у индустрију на про-

(17) Иако се може говорити о извесним разликама које би се могле појавити између просечних приноса у СФРЈ и приноса оствариваних на имањима индивидуалних власника, ипак су ове разлике минималне с обзиром на чињеницу да приватни сектор обухвата око 87% од укупних обрадивих површина у земљи.

(18) Едвард Кардељ, Реч на саветовању Комисије ЦК СКЈ за друштвено-економске и политичке односе у привреди (у зборнику „Друштвено-економска и политичка питања у развоју пољопривреде и села“, Београд, 1966), с. 462.

дају и у закуп, са све бржим повећањем обима земљишних површина у друштвеном сектору и са већом производњом и већом продуктивношћу рада у оквиру тог сектора, као и са све већим ширењем виших видова кооперације, — играти све безначајнију улогу и бити све мања.

Када се поставља питање да ли је кооперација одговорила задацима који су својевремено, у ствари пре скоро десет година, пред њу постављани, онда се при том, наравно, имају у виду виши видови кооперације. Међутим, иако ни ти видови кооперације још не представљају социјалистичке односе на селу, они ипак могу да допринесу стварању тих односа. О томе нам, поред осталог, јасно говоре и следећи Кардељеви редови: „Да ли ће и за развијене облике кооперације односно социјалистичких економских односа задруга и даље остати општи заједнички организациони оквир или не, то препуштамо искуствима будућности. Сасвим је јасно да кооперација није ни сама себи циљ ни коначни облик социјалистичких економских односа Тај процес не зависи само од обима кооперације, јер је кооперација у суштини само један прелазни економски однос који производни процес раставља од реализације земљишне сопствености. Према томе, кооперација сама по себи још не значи социјалистички преображај села, али је она део и фактор тог преображаја”... И зато, наставља Кардељ, не треба схватити да је кооперација сама за себе пут у социјализам. „Пут у социјализам јесте и за село даља индустријализација уз упоредно стварање крупне индустријализоване пољопривреде. И управо том процесу кооперација припрема тле, олакшава кретање, ствара повољне материјалне и субјективне предуслове. Значи, она је један од друштвених инструмената којим друштвена заједница усмерава, олакшава и убрзава та кретања”. Кооперација, као типична прелазна појава ће „својим проширивањем и развијањем само стварати услове за сопствено нестајање, јер ће њу постепено замењивати све развијенији социјалистички економски односи, који ће јачати као стални »продукт« кооперације”. Овај „стални упоредни продукт” развоја кооперације биће у ствари „непосредно подруштвавање делова земље, коју ће сељак напуштати добијајући повољније изворе прихода него што му је сопствено газдинство. Тај ће се процес одвијати делом у сталном проширивању и јачању задружних економија и пољопривредних добара, делом у проширивању таквих и сличних закупних односа... У том ће процесу настајати крупно социјалистичко газдинство као главни носилац унапређења производње и развика производних снага у области пољопривреде”. Овај процес ће, закључује Кардељ, „у оквиру задруга стално подстицати стварање самосталних пољопривредних и индустријско-прерађивачких погона и предузећа, у којима ће се радни сељак појављивати као радник и сауправљач на друштвеним средствима за производњу, као што је радник у фабрикама. Ту ће он себи створити и развијати производну базу, која ће бити далеко снажнији извор прихода за подизање његовог животног стандарда него што би то у било којим условима могло да буде његово изоловано приватно газдинство.” (19)

(19) Едвард Кардељ, Проблеми социјалистичке политике на селу, Београд, 1959, с. 295—298.

Све ово о чему је напред било речи могло би да буде резултат развоја виших видова кооперације, као што то, уосталом, произилази из горе цитираних Кардељевих мисли. Међутим, нижи облици кооперације (пружање разноврсних услуга индивидуалним власницима при обради земље, набавка репродукционог материјала, семена, вештачких ђубрива, разни облици тзв. контрахирања, итд.) могу да допринесу, као што и доприносе, повећању обима производње и приноса по хектару на индивидуалним газдинствима, али не доприносе развијању оних односа о којима се мало пре говорило. При том и задруге могу да остваре мању или већу акумулацију, али се даље од тога углавном не иде. А како се, као што је то и раније у више махова истакнуто, у току последњих неколико година све мање развијају виши видови кооперације а развијају се само нижи видови, то се онда и не стварају у довољној мери одговарајући услови за социјалистички преображај пољопривреде.

Истина, Кардељ у својој малочас цитираној студији правилно констатује да ми полазимо од становишта да „социјалистички односи на селу могу занста постати социјалистички само ако су и економски оправдани, то јест ако постижу већу продуктивност рада и бржи материјални напредак. Социјализам се не може градити на сиромаштву, на изједначавању у глади, него само на постепеном изједначавању у обиљу, за које тек треба створити материјалну производну базу.“⁽²⁰⁾ Чињеница је да су задруге, развијајући ниже типове кооперације, доприносиле повећању обима производње и продуктивности рада на индивидуалним газдинствима, чиме су јачале материјалну производну базу у нашој пољопривреди. Међутим, свако модернизовање пољопривреде и повећање обима пољопривредне производње још не мора значити да се ту аутоматски стварају нови, социјалистички друштвени односи. Кад би то тако било, онда би у свим капиталистичким земљама које имају високопродуктивну и модерну пољопривреду већ постојали социјалистички односи на селу.

А када је реч о делатности општих земљорадничких, односно пољопривредних задруга у вези са развијањем нижих видова кооперације, онда би требало напоменути да све то не представља нешто сасвим ново, чега у овом или оном виду није било и раније у нашем земљорадничком задругарству. Већ крајем осамдесетих и деведесетих година прошлог и почетком овог века јављају се у Србији задруге (или пољопривредна удружења) „за набавку и распрострањење пољопривредних справа“. Овакве или сличне задруге су се бавиле и заједничком набавком робе (па и репродукционог материјала) и заједничком прерадом и продајом аграрних производа. При том треба посебно истаћи специјализоване земљорадничке задруге, које се оснивају на самом почетку XX века, а међу њима пре свега машинске задруге (задруге за заједничку набавку и коришћење пољопривредних машина) које се јављају или као одељења кредитних задруга или као посебне организационе јединице. На сличне појаве у том времену наилазимо и у Војводини и Хрватској.⁽²¹⁾ У вези са овим треба такође поменути и разноврсне видове активности које су у нашој земљи у периоду после Другог светског рата, а нарочито од 1953. па надаље развијале опште зем-

(20) Е. Кардељ, Исто, с. 299.

(21) Михајло Вучковић, Задругарство, Загреб, 1957, с. 72—76.

љорадничке задруге. Оне су се, као што је то добро познато, бавиле и оснивањем сточарских фарми, и лозних и воћних расадника, и ветеринарских и припусних станица, и уговарањем производње са својим члановима и откупом аграрних производа, као и набавком вештачких ђубрива, семена, итд. На овај начин оне су помагале развој и унапређење пољопривредне производње на имањима индивидуалних власника. Оне су, најзад, оснивале и задружне економије у оквиру којих су саме организовале обраду земље. Посебно треба поменути задружне станице пољопривредних машина, справа и алата. Задружне машинске станице омогућавају не само бржу концентрацију одлучујућих средстава производње, већ се путем њих долази и „до њихове организоване употребе и искоришћавања. Кроз овај организациони облик, као и кроз читав систем пољопривредних сервиса (о чему је било речи малопре — примедба аутора) задруга ће нарочито успешно моћи да окупи своје чланове, да их веже за себе и постане им неопходна”. Машински парк којим су располагале ове задруге повећао се нарочито после 1953, тј. после реорганизације сељачких радних задруга, када је највећи део машина ових задруга био додељен општим задругама.⁽²²⁾

Као што се из свега овога може закључити, нисмо ми од 1956. и 1957. улагали толике напоре само зато да бисмо развијали оне видове сарадње између индивидуалних сељака и земљорадничких задруга који су мање или више и дотле постојали, него смо желели, као што је то већ у почетку овог чланка истакнуто, да првенствено развијамо квалитативно нове методе сарадње као што су то виши облици кооперације. Овим, разуме се, не желимо да кажемо да смо игнорисали ниже облике кооперације, али смо и онда а и сада свесни чињенице да уколико земљорадничке задруге остану само на нижим облицима сарадње са индивидуалним земљорадницима, онда се тиме, истина, омогућава пораст пољопривредне производње и продуктивности рада на индивидуалним газдинствима, али се не стварају или се бар не стварају у довољној мери нови друштвени односи на селу којима ми као социјалистичка земља тежимо. Напротив, у оваквим условима земљорадничке задруге не тако ретко могу да се претворе у сервисе за вршење разних услуга индивидуалним власницима. А од тога па до оних задруга о којима нам говори Кауцки мислећи на земљорадничке задруге у капиталистичким земљама које индивидуални сељаци настоје да искористе само за своју ситну нерационалну производњу уместо да је преведу на крупну задружну производњу,⁽²³⁾ — заиста нема тако много.

Не потцењујући нимало значај и улогу данашњих задруга које, развијајући разноврсне ниже облике кооперације, доприносе даљем развоју пољопривреде, и не бојећи се да ће нам се приговорити да заступамо стара и догматска схватања, — ипак желимо у вези са овим да подсетимо на Лењинове редове објављене још 1921. Ту Лењин, као што је познато, говори о задругама и њиховој улози у доба НЕП-а и каже: „Задруге ситних робних произвођача (овде је реч баш о њима, као преовлађујућим, типичним за ситносељачку земљу, а не о радничким задругама) неизбежно ра-

(22) М. Вучковић, Исто, с. 118, 119.

(23) Карл Кауцки, Аграрно питање, Београд, 1953, с. 124.

бају ситнобуржоаске капиталистичке односе, помажу њихов развитак, гурају у први план ситне капиталисте, њима доносе највећу корист. Друкчије то и не може бити чим преовлађују ситне газде и чим постоји могућност, а такође и неопходност размене... (24) Иако смо дубоко свесни великих историјских дистанци и знатних разлика у погледу друштвених и економских услова у којима су се развијале задруге о којима говори Лењин и оних у којима се развијају садашње наше задруге, — ипак нам се ове Лењинове речи ни данас не чине превише застарелим.

Сасвим је сигурно да се у вези са овим запажањима и оценама о карактеру и улози нижих видова кооперације може истаћи чињеница да је у нас одређен максимум власништва земље у површини од 10 хектара, да се употреба туђе радне снаге посебно и оштро опорезује, да се такође опорезује и обављање услуга машинама од стране појединих земљорадника, итд. и да ће све то омогућити сузбијање и ограничавање капиталистичких тенденција на селу. Што се тиче максимума од 10 хектара, овде треба имати у виду да се ови прописи често заобилазе, и то нарочито на тај начин што поједини сељаци кроз закуп земље обрађују и веће површине од оних које су одређене као максимум. А што се тиче опорезивања оних произвођача који при обради земље користе туђу радну снагу или који својим машинама обрађују и туђу земљу — ту је, с једне стране, пракса врло неједначена, а, с друге стране, велико је питање да ли су и иначе ове мере довољно ефикасне да онемогуће даље богаћење појединих индивидуалних власника и да спрече појаве класне диференцијације на селу.

Кад је реч о пољопривредним машинама и о великим дискусијама које се данас у нас воде о томе да ли допустити или не приватним власницима да исте слободно купују, онда треба напоменути да у последње време преовлађује теза да ту не треба правити никаква ограничења и да само путем опорезивања треба спречавати да власници машина остварују претеране зараде. Овакве мере ће свакако допринети томе да се унеколико модернизује и повећава пољопривредна производња на приватном сектору, али се у исто време овде озбиљно поставља питање да ли је то са становишта читаве националне економије најрационалније решење. Не значи ли то да овим признајемо неефикасност земљорадничких задруга у њиховим напорима да кроз ниже видове кооперације пружају услуге индивидуалним власницима у обради земље, при чему би требало очекивати да би задруге са више успеха обављале ове послове него појединци, да би оне могле лакше и под повољнијим условима набављати те машине и боље организовати чување, поправке и одржавање истих него приватни власници. Да ли то не би значило да смо заборавили на упозорења не само класика марксизма-лењинизма, него и многих других економиста да је употреба савремених пољопривредних машина уопште, а нарочито средњих и крупних, најрентабилнија и најефикаснија на крупним газдинствима? Вратимо се у вези са овим још једном Лењину. Он 1919, говорећи о партијском раду на селу, наглашава да је при постојању изолованог, појединачног газдинства за снабдевање сваког сељака довољним количинама семена, стоке и оруђа за рад потребна „огромна количина мате-

(24) В. И. Лењин, *Изабрана дела*, том II, књига 2, Београд, 1950, с. 419.

ријалних средстава. Не само то, него чак ако би наша индустрија постигла неуобичајене успехе у развоју производње пољопривредних машина, чак ако замислимо да су све наше жеље у том погледу испуњене, то и при таквим условима ми лако можемо схватити да је снабдети довољним средствима за производњу сваког ситног сељака — ствар немогућна и у крајњој линији нерационална, зато што би то значило ужасно расипање...”(25) Уверени смо да ове Лењинове констатације нису ни за нас данас много мање актуелне него што су то својевремено биле за Русију.

Када говоримо о појединим нижим облицима кооперације, треба још само поменути један занимљив феномен који нам показује како се постепено мења улога земљорадничких задруга у вези са набавком и коришћењем пољопривредних машина. Од завршетка рата па наовамо, а нарочито од 1956. и 1957. ми смо предузимали низ мера да бисмо тим задругама омогућили да набаве што више пољопривредних машина и да помоћу њих на савремен начин обрађују како своје економије, тако и земљу својих коопераната индивидуалних власника. Али у последње време доживљавамо да имућнији индивидуални произвођачи, којима су некад задруге кроз разне видове кооперације пружале помоћ у обради земље, сада показују спремност да финансирају задруге при набавци пољопривредних машина, па то и чине, али под условом да они имају првенство при коришћењу тих машина. Буде ли се убудуће овакав процес развијао у већем обиму, може се очекивати да ће се умањивати улога земљорадничких задруга у развоју пољопривреде, а да ће се повећавати улога оних индивидуалних власника земље који су у стању да задругама пружају помоћ при набавци машина и слично.

Закључак — Из свега што је досад овде речено произилази да у оквиру наше будуће аграрне политике треба првенствено да се оријентишемо на крупна друштвена газдинства и крупну индустријализовану пољопривреду. Виши и развијенији видови кооперације олакшаће прелазак на овакву пољопривреду. Да би се, међутим, обезбедио прелазак на крупну пољопривредну производњу, неизбежно је да се примењују економске и политичке регулативне мере које ће, с једне стране, водити рачуна о томе да индивидуални сељак треба да се у сопственом економском интересу оријентише на производњу сарадњу, али које, с друге стране, морају имати већи обим и већи значај него сличне мере у другим областима привреде. Ово због тога што су „снаге које дејствују против социјалистичког развоја у области пољопривреде далеко снажније него у другим привредним областима. Национализацијом основних средстава у индустрији и другим сличним мерама ликвидирали смо сваку економску базу буржоазније и сваку могућност стихијске рестаурације капиталистичких односа у тој области... У области пољопривреде је drukчије. Ту још увек није потпуно затворена и онемогућена капиталистичка перспектива за један део газдинства. Зато регулативне мере социјалистичке државе у тој области нису и не могу бити искључиво економског значаја, него морају да носе у себи и елементе класне политике, то јест тада кад се ради о спутавању или укидању капиталистичких тенденција или приватносопственичке шпе-

(25) В. И. Лењин, Сочинения, изд. IV, том 30, с. 123.

кулације на рачун заједничког друштвеног интереса.”⁽²⁶⁾ Дакле, држава се овде појављује као класни инструмент социјалистичких снага и као „настављач социјалистичке револуције на оним секторима друштвеног живота где још мање-више постоје остаци старих друштвених односа”.

Због свега овога наша држава, иако не треба да потцени никакав „напор који води подизању просечне продуктивности рада у области пољопривреде”,⁽²⁷⁾ ипак мора посветити највећу пажњу настављању социјалистичке револуције у области пољопривреде, тј. пре свега преласку на крупну пољопривредну производњу и изградњи нових друштвених односа на селу, при чему ће, као што је већ речено, одређену улогу имати и виши видови кооперације. При томе заједница не треба да се устручава да друштвеним пољопривредним газдинствима пружа и одређену помоћ чак и у случају када се не могу у најкраћем року очекивати непосредни резултати, пошто, како Лењин каже, „Сваки друштвени систем настаје само уз финансијску помоћ одређене класе.”⁽²⁸⁾ А ван сваке је сумње да савремена Југославија никад и ни под којим условима неће престати и не сме престати да се појављује „као класни инструмент социјалистичких снага”.⁽²⁹⁾

Др Велимир Васић

РЕЗЮМЕ

Десять лет социалистического кооперирования в сельском хозяйстве Югославии

В первом разделе статьи автор вкратце анализирует методы реконструкции сельского хозяйства Югославии, осуществившиеся в первые послевоенные годы. Констатируя, что применявшиеся методы не дали положительных результатов, автор во втором разделе подчеркивает, что начиная с 1956/1957 гг. начинает развиваться и распространяться система кооперирования, способствующая обобществлению производственных процессов без того, чтобы была затронута частная собственность единоличных крестьян на землю. Изложив основные особенности производственного сотрудничества крестьян и кооперативов, автор в третьем разделе статьи приводит данные о числе крестьянских хозяйств и площадей, охваченных кооперированием, останавливаясь подробнее на данных, говорящих о подъеме производства и повышении производительности труда при кооперировании. В четвертом разделе автор констатирует, что первые годы применения указанной системы сопровождались достаточно ускоренным темпом развития высших форм кооперирования, но что затем начиная с 1960 года, начинают все больше преобладать низшие, менее развитые формы. Между тем в Югославии при развертывании системы сотрудничества единоличных крестьян и кооперативов исходили из соображений, что именно эти высшие формы кооперирования могут в значительно большей степени способствовать созданию условий для социалистического преобразования сельского хозяйства, чем низшие и менее развитые формы. Поскольку бы в дальнейшем развивалась одна низшая ступень кооперирования в ущерб высшим и развитым, такой ход развития, по мнению автора, создал бы условия для некоторой классовой диф-

(26) Е. Кардель, Проблемы социјалистичке политике на селу, с. 301, 302.

(27) Исто, с. 302, 317.

(28) В. И. Лењин, Изabrана дела, том II, књига 2, Београд, с. 553.

(29) Е. Кардель, Исто, с. 302.

ференциации в деревне и для возникновения мелкобуржуазных и спекулянтских тенденций. В силу этого автор в последнем разделе статьи предлагает, чтобы государство в рамках своей экономической и, в частности, аграрной политики посвятило должное внимание развитию крупного общественного промышленного сельскохозяйственного производства, без которого невозможны развитие и укрепление социалистических отношений в деревне. Приводя известную мысль В. И. Ленина, что каждая общественная система возникает с финансовой помощью определенного класса, автор заканчивает статью заключением, что Югославия должна и в будущем выступать в роли классового инструмента социалистических сил в деревне.

SUMMARY

A decade of socialist cooperation in agriculture of Yugoslavia

In the first part of the article the author briefly analyzes the methods of rehabilitation of the agriculture in Yugoslavia applied in the first postwar years. Stating, that the methods did not yield satisfactory results, in the second part the author points out that the system of cooperation begins to develop and spread from 1956 and 1957, and that enabled making social the production process without interfering with private land property of individual peasants. Having explained the essential features of this form of cooperation between peasants and cooperatives, in the third part of the article he gives data about the number of farmers and surface of land participating in cooperation, and especially about the increase of the volume of production and of productivity of labour achieved by cooperation. The author states in the fourth part that in the first years of the application of this system higher forms of cooperation rapidly developed, but from 1960 onwards the lower, undeveloped forms have been prevailing. However, in developing this system of cooperation between individual owners and cooperators in Yugoslavia, it was taken that the higher forms of cooperation could contribute much more towards creation of the conditions for the socialist reform of agriculture rather than the lower and undeveloped ones. In so far as only the lower forms of cooperation were to be developed, and the higher and developed ones neglected, then, in author's opinion, this could lead to a certain class differentiation in the village, and to petty bourgeois and speculative tendencies. That is why the author suggests, at the end of his article, that the state should devote, within the frame of its economic and particularly agrarian policy, the necessary attention to development of large-scale industrialized agricultural production, since the socialist relationships in the village can neither develop nor assert themselves without it. Recalling the well known Lenin's thought that every social system develops with the financial aid of a particular class, the author concludes that Yugoslavia should continue to be the class instrument of the socialist forces in the village.

RÉSUMÉ

Dix ans de coopération socialiste dans l'agriculture yougoslave

Dans la première partie de son article l'auteur analyse brièvement les méthodes de reconstruction de l'agriculture de la Yougoslavie qui ont été appliquées dans les premières années d'après-guerre. En constatant que ces méthodes n'ont pas donné des résultats satisfaisants, l'auteur a souligné qu'à partir de 1956 et 1957 commence à se développer et à se propager le système de coopération qui permet la socialisation du processus de la production sans qu'on y touche à la propriété privée des paysans individuels sur les

fonds de terre. Après avoir développé les qualités essentielles de cette forme de coopération entre les paysans et les coopératives, l'auteur a exposé dans la troisième partie de son article les données relatives au nombre des ménages et des surfaces de terre englobées dans la coopération et surtout les données relatives à l'accroissement du volume de la production et de la productivité du travail réalisé dans le cadre de la coopération. Dans la quatrième partie l'auteur constate que dans les premières années de l'application de ce système les aspects supérieurs de la coopération se sont développés à une allure assez rapide, mais depuis l'année 1960 et ultérieurement les formes inférieures, moins avancées, commencent à prédominer de plus en plus. Cependant, en Yougoslavie à l'occasion du développement de ce système de coopération entre les propriétaires individuels et les coopératives on s'était placé sur le point de vue que c'est justement ces formes supérieures de la coopération qui pourraient contribuer dans une bien plus large mesure à créer les conditions nécessaires pour la transformation socialiste de l'agriculture que les formes inférieures et moins développées. Si dans l'avenir seules les formes inférieures continuent à se développer et si les formes supérieures et plus avancées sont négligées, dans ce cas, selon l'auteur, les conditions pourraient être créées qui entraîneraient une certaine différenciation de classe au village et qui feraient naître des tendances spéculatrices et une mentalité de petit bourgeois. C'est pourquoi l'auteur propose, à la fin de son exposé, qui l'Etat dans le cadre de sa politique économique et en particulier de sa politique agraire, concentre toute son attention sur le développement de la grosse production sociale agricole industrialisée, étant donné qu'en son absence les rapports socialistes au village ne pourraient pas se développer et s'affirmer. En rappelant la pensée bien connue de Lenine que tout système social prend naissance par le moyen de l'aide financière de la classe déterminée, l'auteur conclut que la Yougoslavie doit continuer à se manifester comme l'instrument de classe des forces socialistes au village.

ЈЕДНОСТЕПЕНО ИЛИ ДВОСТЕПЕНО РЕШАВАЊЕ УПРАВНОГ СПОРА

Закон о управним споровима из 1952. године није увео двостепено решавање управног спора као правило. Међутим, овај је закон омогућавао странкама да се против пресуда врховног суда републике могу жалити кад се на спорни правни однос примењивао савезни пропис. Жалба је била могућа и против пресуда у управним споровима које је решавао Врховни војни суд. Поред тога против решења врховног суда републике и Врховног војног суда о одбацивању тужбе могла се подносити жалба под одређеним условима, односно кад је тужба била одбачена јер је суд сматрао да акт који се напада тужбом није управни акт; или јесте управни акт али очевидно не вређа право или тужночев лични интерес заснован на закону и најзад, што се у одређеној управној ствари не може водити управни спор (чл. 18). У свим овим случајевима била је дозвољена жалба. Овај систем није потпуни двостепени систем, али је, како је добро речено, „на средини између система једностепености и двостепености”. (1) Такав какав је био обезбеђивао је једнообразну примену савезних прописа и на одређен начин штитио права странака.

Међутим, по Закону о изменама и допунама Закона о управним споровима из 1965. (Службени лист СФРЈ бр. 16/65; Пречишћени текст Сл. лист СФРЈ бр. 21/1965) „против одлуке републичког врховног суда и Врховног војног суда није дозвољена жалба ако посебним савезним законом у одређеним стварима није предвиђено да се жалба може изјавити” (чл. 19). Према томе, по новом систему решавање управног спора је начелно једностепено пошто је жалба у ствари искључена јер је само може бити изузетно ако је то посебним савезним законом прописано. На пример, за сада ова је жалба изузетно допуштена Законом о ратним војним инвалидима од 12. јула 1965. (Чл. 84 т. 4 — Службени лист СФРЈ бр. 49/65). Ова одредба се односи и на мирнодопске војне инвалиде пошто се по чл. 5 Закона о мирнодопским војним инвалидима одредбе Закона о ратним војним инвалидима примењују сходно и на лица обухваћена Законом о мирнодопским војним инвалидима (Службени лист ФНРЈ бр. 46/1949).

Да би се ублажила ова једностепеност у решавању управног спора наведеним изменама и допунама Закона о управним споровима, уведена су поред обнове управног спора још и два нова ванредна правна средства: а) захтев да Врховни суд Југославије испита одлуку републичког врховног суда, односно Врховног војног суда донету у управном спору и то „у случајевима повреде уставом утврђеног права самоуправљања или другог

(1) Б. Мајсторовић, Коментар Закона о управним споровима, Београд 1965, „Сл. лист СФРЈ”, стр. 89.

основног права или слободе грађана или радне или друге организације" (чл. 20); б) захтев за заштиту законитости који надлежни јавни тужилац може поднети Врховном суду Југославије против одлуке републичког врховног суда, односно Врховног војног суда донет у управном спору „ако је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона" (чл. 21).

1. Што се тиче захтева за испитивање одлуке републичког врховног суда, ако је повређено уставом утврђено право самоуправљања или друго неко од основних права или слобода грађана или радне и друге организације, већ је уочено код нас да у пракси и у теорији нема сагласности која су основна права заштићена.⁽²⁾ По ужем схватању заштићена су овом одредбом само она права или слободе које су изричито споменуте у Уставу. Међутим, по ширем схватању се сматра да су овом одредбом заштићена сва права или слободе грађана и организација која проистичу из слова и духа устава. Посебно би се овде морала имати у виду основна начела устава из којих би морала проистицати и одговарајућа заштита за повреду ових начела путем коришћења одговарајућих правних средстава. Овде може као пример користити пракса француског Државног савета која и од тзв. аутономних уредаба и за које по Уставу од 1958. није потребна накнадна сагласност Парламента, Државни савет захтева да ове уредбе поштују основна начела Устава и у случају управних спорова ниште одговарајуће управне акте донете на основу ових уредаба ако су те уредбе повредиле основна начела Устава изражена у преамбули Устава.⁽³⁾

У вези са овим спором око тумачења ове одредбе у нашем праву, ваљало би можда имати у виду да се у теорији истичу два гледишта о улози судства. По старијем и класичном гледишту судство би представљало везану функцију, односно имало би на конкретне случајеве кад утврди чињенице да примењује само одговарајуће унапред одређене писане норме. По другом гледишту, објективно посматрано у целини, свако судство скоро увек има и извесну слободу у одлучивању и то како слободу у оцењивању чињеница на основу којих ће одлучивати, тако и слободу у изрицању права. Није спорно да у оцени чињеница у кривичним и грађанским споровима суд има слободу. То би можда могло бити спорно у управном спору јер ту суд по правилу одлучује на основу чињеница утврђених у управном поступку. У нашем праву у управном спору суд решава по правилу, „на подлози чињеница које су утврђене у управном поступку" (чл. 39 ст. 1), али ако под одређеним условима „суд нађе да се спор не може расправити на подлози чињеница у управном поступку" „суд ће оспорени акт поништити пресудом. У таквом случају надлежни орган је дужан да поступи онако како је у пресуди одређено и да донесе нов управни акт" (чл. 39 ст. 2). Најзад, под одређеним условима „суд може и сам утврдити чињенично стање" (чл. 39 ст. 3).

Што се тиче слободе суда у изрицању права исправно је истакнуто да у земљама у којима је писано право извор права постоје ситуације у

(2) Др М. Перовић, Теоријски и практични коментар Закона о управним споровима „Савремена администрација", Београд, 1966, стр. 190—197.

(3) Georges Vedel, Droit administratif, Presses universitaires de France, Paris, 1961, стр. 190; Jean Rivero, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1965, стр. 70—72; M. Long, P. Weil, G. Braibant, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Sirey, Paris, 1962, стр. 466—472.

којима суд има учешћа у стварању права. Ова се стваралачка улога суда у стварању права може јавити у више видова.

а) Некад суд ствара правна правила јер нема писаних правних правила. У извесним земљама судови некад на основу закона имају таква овлашћења а некад то судови чине снагом свог ауторитета нпр. Државни савет у Француској.⁽⁴⁾

б) Може бити случај да постоји одредба у пропису на основу које суд и изриче право, али одредба није довољно прецизна те је суд нужно мора допунити. Као најбољи пример наводе се неодређени појмови. Нпр. појам кривнице у грађанском праву или појам незаконите и неправилне радње као услов одговорности за штету. Скалу ових кривица у грађанском праву и незаконитих и неправилних радњи ближе одређује суд јер се појам незаконите радње у савременом праву широко тумачи тако да је незаконита радња не само оно што је супротно писаном законском тексту, већ и све што је противправно уопште и супротно основним начелима одређеног друштва и одговарајућег друштвеног система.

в) Најзад, постоји слобода судства и кад законски текст даје више алтернатива па је суд овлашћен да према чињеницама и околностима случаја одмери коју ће алтернативу прихватити у својој одлуци.⁽⁵⁾

Отуда би било у складу са овом слободом суда у одлучивању прихватити шире гледиште у погледу тумачења појма уставних права грађана и прихватити да стваралачкој улози судства, у недостатку писаних законских текстова, дају извесна овлашћења и основна начела устава а не само одговарајуће одредбе писаних нормативних аката. Основна начела нашег Устава су несумњиво писан и уједно аутентичан извор нашег права. Додуше, у нас је Устав више посредан а не непосредан извор јер су закони и остали прописи засновани на закону, по правилу, извори управног права. Међутим, само истицање основних начела у Уставу не би било логично без њихове ефикасне судске заштите. Стога се с разлогом и основна начела Устава морају сматрати извором права за тумачење појма уставних права грађана из чл. 20 Закона о управним споровима, тако да би суд елементе своје конструкције овог појма морао у овом случају изводити не само на основу закона и прописа заснованих на закону већ под одређеним условима и из основних начела Устава. Ово је гледиште у нас целисходније и због мноштва органа који доносе нормативне акте и који тим више омогућују да поједине радне организације у својим нормативним актима због својих посебних интереса немају увек у виду заштиту уставних права грађана, па својим управним актима донетим на основу таквих прописа могу повредити уставна права грађана или других радних организација. Нема сумње да правна правила која суд преко своје праксе изводи на основу ових основних начела, зато што одредбе позитивног права не постоје или нису довољно прецизне, немају за суд снагу писаног права јер суд може променити своју праксу али, како је добро речено, то никако не смета да ова пракса „има снагу оп-

(4) В. код нас. Ј. Јевтић — Р. Шпрамек, *Стваралачка активност већа за управне спорове у области управног поступка*, „Анали Правног факултета у Београду“ бр. 1/1966, стр. 59—86.

(5) Ch. Eisenmann, *La justice dans l'Etat*. Чланак у књизи *La justice*, Presses universitaires de France, 1961, стр. 30—36.

штег правила све док се Врховни суд држи те праксе тако да за ниже судове и појединце замењује законодавно правило". (6) Све би ово упућивало на прихватање ширег гледишта у погледу одређивања Уставом заштићених права грађана, организација или радних организација јер је очигледно да су тако више заштићена права грађана, односно радних организација.

У пракси и теорији спорно је још и кад се овај захтев за поновно испитивање пресуде републичког врховног суда може подносити, да ли само ако су одлуком врховног суда републике, односно Врховног војног суда повређена уставна права применом савезних прописа или ако су ова права повређена и другим, односно републичким или другим прописима. Из самог текста одредбе чл. 20. Закона о управним споровима не би се могло закључити да се ово ванредно правно средство може подносити само ако је применом савезног прописа повређено основно право Уставом загарантовано. Одредба чл. 20. Закона о управним споровима изричито прописује „у случајевима повреде Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе грађана или радне или друге организације“, а не спомиње ни савезни, ни републички, ни локални пропис. Оваква одредба више иде у прилог гледишту да се увек може подносити овај захтев кад год је повређено уставом загарантовано право, без обзира да ли је до ове повреде дошло применом савезних, републичких или локалних прописа. По другом једном гледишту ово ванредно правно средство из чл. 20. Закона о управним споровима може се користити „само онда ако је управни акт донет применом савезног прописа“. (7) Врло је вероватно да је прави разлог недовољне прецизности ове одредбе у томе што она представља компромис у решавању питања да ли ће се задржати жалба у управном спору. По речима једног од учесника у Комисији која је припремала Нацрт закона о изменама и допунама Закона о управним споровима, да би се омогућило Врховном суду Југославије да и после начелног искључења жалбе утиче на решавање бар у оним управним споровима где је у питању примена савезног Устава и савезних закона, — било је потребно, бар у извесним случајевима, увођење неког правног средства против одлука републичких врховних судова и Врховног војног суда. (8)

Из овог излагања би следило да се за коришћење овог правног средства приликом израде Нацрта Закона стварно имала у виду повреда уставних права самоуправљања или другог ког Уставом загарантованог права или слободе грађана или организација које је извршено неправилном применом савезног Устава или савезног закона. Можда би овом гледишту ишло још у прилог и федеративно уређење државе које по редовном току ствари упућује на решење да Врховни суд Југославије обезбеђује једнообразну примену само савезног законодавства. Међутим, несумњиво је да се и применом републичких и локалних прописа, као и општим актима радних организација могу повредити основна уставна права грађана и радних организација прописана савезним Уставом. Очиг-

(6) Ch. Eisenmann, Op. cit., str. 38

(7) М. Касалић, Дилеме око заштите уставних права и слобода у управном спору, Општина бр. 7/1966, стр. 40.

(8) Б. Мајсторовић, Op. cit. стр. 29.

гледно је да је одредба чл. 20. Закона о управним споровима непрецизна, а с обзиром и на постојање уставног судства, све би указивало да ово питање није целисходно решено и да би било нужно не само дати прецизнију одредбу чл. 20. Закона о управним споровима већ и ускладити ово ванредно правно средство са улогом уставног судства, а у вези с тим размотрити и да ли је нужно ово ванредно правно средство задржати и даље или је боље само остати при жалби у управном спору. Уколико би се остало при једностепеном решавању управног спора и задржавању овог ванредног правног средства које не замењује жалбу, оно би морало бити схваћено тако да обухвата све повреде уставних права загарантованих основним начелима и одредбама савезног Устава.

2. а) Друго ванредно правно средство одражено у захтеву за заштиту законитости који може поднети надлежни јавни тужилац против одлуке републичког врховног суда, односно Врховног војног суда „ако је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона“ (чл. 21. ст. 1) упућује на још веће несагласности и у теорији и у пракси.

Пре свега, занимљиво је овде истаћи извесну недоследност нашег законодавства. Приликом увођења овог новог ванредног правног средства у управном судском поступку којим се прописује да је услов за подношење овог захтева „тежа повреда савезног прописа“ није се имало у виду да се скоро једновременно у Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку од 1956. године ⁽⁹⁾ за подношење захтева за заштиту законитости од стране надлежног јавног тужилаштва против правоснажне судске одлуке не тражи више као услов и повреда јавног интереса као што је то било по Грађанском парничном поступку од 1956. (чл. 389), већ је као услов за улагање овог захтева сада довољно само ако је повређен закон или међународни уговор. ⁽¹⁰⁾ Несумњиво је да је и Закон о управним споровима захтевом за заштиту законитости предвидео само могућност употребе овог правног лека, али је ван спора и то да је улога јавног тужилаштва у управном и управно-судском поступку процесног карактера. Стога се поставља питање да ли је целисходно и у складу са развојем нашег права да се јавном тужилаштву дају овлашћења која прелазе оквири његове процесне улоге у управном судском поступку јер без његове оцене да постоји „тешка повреда савезног закона“ не може бити ни судске заштите грађана и радних организација противу евентуално неправилних пресуда републичких врховних судова, односно Врховног војног суда у управним споровима. И ово је ванредно правно средство дошло, изгледа, као компромис између гледишта која су била против жалбе у управном спору и оних која су била за жалбу. Међутим, несумњиво је да се увођењем овог ванредног правног средства изгубила из вида улога јавног тужилаштва у нашем управном праву. Може се овде истаћи да се и у совјетској правној литератури све више указује на праву улогу јавног тужилаштва у контроли рада управе, па се тим поводом

⁽⁹⁾ Члан 10 Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку „Службени лист СФРЈ“, бр. 12/1965) изменио је чл. 389 Грађанског парничног поступка од 15. III 1956.

⁽¹⁰⁾ В. др Б. Познић, Грађанско процесно право, Савремена администрација, Београд, 1965, стр. 414—417.

истиче потреба што шире судске контроле рада управе. ⁽¹¹⁾ У прилог овог гледишта у совјетској правној литератури наводи се Лењиново мишљење о улози јавног тужилаштва: „Треба имати на уму да за разлику од сваке административне власти, јавно тужилаштво нема никакве административне власти и да се не служи никаквим одлучујућим гласом ни у једном административном питању. Јавни тужилац има право и дужност да ради само једно: да бди над успостављањем стварно једнообразног схватања законитости у читавој републици, без обзира на ма какве месне разлике и упркос каквим му драго месним утицајима. Једино право и дужност јавног тужиоца јесте да ствар преда на решавање суду”. ⁽¹²⁾ Ако се и у совјетској савременој правној науци уочава каква мора бити права улога јавног тужилаштва, тим мање има разлога да се јавном тужилаштву код нас дају овлашћења која у нашем правном систему нису у складу са развојем нашег права и заштитом права грађана и радних организација.

б) Посебан је проблем одређивање појма „теже повреде савезног прописа”. У пракси јавног тужилаштва има изванредно суптилних објашњења ове теже повреде. Али независно од тога, одређивање овог појма и елементи за конструкцију ове теже повреде, по редовном току ствари, морали би спадати само у надлежност судства а никако јавног тужилаштва. Без обзира што у крајњој линији и сада коначну реч има суд у одређивању да ли је теже повређен савезни пропис, очигледно је да се јавно тужилаштво у претходном поступку јавља као арбитар од чије оцене зависи да ли ће суд уопште моћи да расправља да ли је теже повређен савезни пропис. Ако друштвени развој у нас истиче децентрализацију и деетатизацију оличену у начелу самоуправљања како друштвено-политичких заједница тако и свих радних организација којима су дата и нормативна овлашћења, несумњиво је да у таквом друштву са федеративним државним и друштвеним уређењем судство мора бити фактор који одржава јединство правосуђа и бди над правичном применом позитивног права. Јачање ове улоге судства неопходно је ради спречавања евентуалне бирократске и технократске тенденције развоја која увек и у сваком друштву може бити присутна јер се поред општег интереса израженог у позитивном праву представничких органа друштвено-политичких заједница јавља и посебни интерес појединих радних организација. Ако тако ствари стоје, а тако јесте, онда је очигледно да је нецелисходно и супротно развоју нашег права да се захтев за заштиту законитости као ванредно правно средство у овом виду, како то прописује чл. 21. Закона о управним споровима, поверава јавном тужилаштву. На овај начин овај захтев двоструко ограничава остварење судске заштите. Прво, што оставља искључиво јавном тужиоцу да оцени тежину повреде, а затим што ни у случају утврђене повреде јавни тужилац није дужан да поднесе захтев. Тако, с једне стране, странка губи право на редовно правно средство, односно на жалбу, а с друге, нема право ни на подношење ванредног правног средства, већ зависи од оцене јавног тужилаштва хоће ли

⁽¹¹⁾ Н. Г. Салищева: Административный процесс в СССР, Юридическая литература, Москва, 1964, стр. 153.

⁽¹²⁾ В. И. Лењин, О „двоструком” потчињавању и законитости, Изабрана дела, том П, књ. 2, Култура, Београд, 1950, стр. 525.

се поднети захтев за заштиту законитости. Ванредна правна средства имају своју одговарајућу улогу у поступку тамо где постоји редовно правно средство и логично је да се тад прописују и посебни строжији услови за коришћење ванредног правног средства против правоснажних судских одлука. Али, онда када се начелно искључује редовно правно средство а уводи захтев за заштиту законитости, ово би ванредно правно средство било оправдано уколико би јавни тужилац био *обавезан* да поднесе захтев у свим случајевима кад утврди повреду закона *без обзира на тежину повреде*. Међутим, још доследније развоју нашег права било би решење по коме би сама незадовољна странка имала право да подноси захтев за заштиту законитости а не да о томе претходно одлучује јавни тужилац да ли има теже повреде савезног закона. По себи се разуме да би и у овом случају јавни тужилац морао имати овлашћења да може подносити захтев за заштиту законитости ако је повређен закон у корист појединца или радне или друге организације а на штету друштвене заједнице.

3. Колико год у недостатку жалбе ова нова ванредна правна средства на изврстан начин ублажавају што се по правилу искључује жалба и допушта само ако је изузетно савезним законом то прописано, право решење можда би било у двостепеном решавању управног спора. Поред већ наведених разлога, као озбиљан разлог за начелно увођење жалбе, у управном спору је и сам Устав СФРЈ. Према чл. 68. Савезног Устава „сваком је зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлука судова и решења других државних органа и организација, којима се решава о његовом праву или на закону заснованом интересу”. Међутим, иако се уставом гарантује право на жалбу по наведеним изменама и допунама Закона о управним споровима, жалба се по правилу искључује у управном спору а само изузетно допушта. Нова ванредна правна средства из Закона о управним споровима, као што се види, подносе се само под одређеним условима тако да не замењују жалбу и не пружају ону заштиту права коју би према уставној одредби требало да уживају грађани и радне организације. Да та нова ванредна правна средства нису адекватна замена жалби, види се и из података судске статистике.

У току 1963. године Врховни суд Југославије примно је 11.426 нових жалби, а из претходне године остало је 569 нерешених жалби. У току исте године решено је 11.574 жалбе, односно 9.940 је одбачено или одбијено а свега 1.634 жалбе је уважено, односно 14,1% од решених жалби.

У току 1964. године примљено нових жалби 11.922 а преостало од раније године 421 нерешена жалба. Од тога броја у току године решено је 11.357 и то одбачено или одбијено 10.089 а уважено свега 1.268 односно 11,2%.

У току 1965. примљено је нових жалби 9.539 а из претходне године преостало још 986 нерешених жалби. Одбачено или одбијено 7.776 а уважено 1.805 случајева жалби, односно 18,9% од укупно решених жалби. ⁽¹³⁾

Што се тиче употребе ванредног правног средства за поновно испитивање одлуке републичког врховног суда од стране Врховног суда Ју-

(13) Годишњи извештај судске статистике за 1963. годину, Савезни секретаријат за правосудје, 1956. стр. 57. Годишњи извештај судске статистике за 1964. Савезни секретаријат за правосудје, стр. 57 и Годишњи извештај за 1965. Савезни секретаријат за правосудје, стр. 58.

гославије још нема довољно података, али према судској статистици у другој половини 1965. примљено је 153 оваква захтева од којих је до краја године решено 4 а остало нерешено 149. Од 4 захтева два су одбачена а два случаја су окончана без судске одлуке. У погледу коришћења захтева за заштиту законитости према судској статистици у другој половини 1965. примљено је 7 а до краја године није решено ни по једном захтеву. (14) Према подацима добијеним у Савезном јавном тужилаштву у току целе 1965. поднето је 14, решено 11, од тога усвојено 9 а одбијено 2 захтева, а у 1966. свега је уложено 29 захтева. Од тога решено 6 и то усвојено 4 а 2 захтева повучена.

Ови статистички подаци, а посебно број жалби и проценат уважених жалби, не сме се занемаривати. Ако узмемо у обзир и све друге наведене проблеме у вези са коришћењем нових ванредних правних средстава у управном спору, двостепено решавање управног спора се изгледа појављује као целисходније решење и више у складу са одредбом Савезног Устава која прокламује право на жалбу као Уставом загарантовано право (чл. 68).

Не сме се губити из вида да је битна улога права да створи правну сигурност одређеног друштвеног уређења. Наше право уопште, а посебно управно право је динамично позитивно право, па се тим пре мора обезбедити његова законита примена и предвидети одговарајућа правна средства која грађанима и радним организацијама основано могу створити уверење да у случају повреде њихових права могу наћи ефикасну судску заштиту. С друге стране ваља подвући да је можда крајње време да се приступи разматрању места и улоге свих правних средстава у нашем правном систему како би се што пре дошло до једног система правних средстава који би био доследнији и више одговарао развоју нашег савременог права.

Д. Б. Денковић

РЕЗЮМЕ

Решения споров по актам управления в первой или и во второй инстанции

Согласно Закону об изменении и дополнении Закона о спорах по актам управления 1952. года, вступившему в силу в 1965. году, принят принцип вынесения решений по спорам по актам управления судами в первой инстанции, так как обжалование решений Верховного суда республики или Верховного военного трибунала допускается лишь в исключительных случаях, предусмотренных специальными законами страны. В целях смягчения указанного ограничения обжалования в кассационном порядке, находящегося в противоречии с Законом 1952. года, кроме возобновления дела предусмотрены еще два новых основания для обжалования и пересмотра решений. Первый из них — сторона может обратиться к Верховному суду Югославии с кассационной жалобой на решение Верховного суда республики или Верховного военного трибунала „в случаях нарушения загарантированных Конституцией прав самоуправления или других основных прав или свобод граждан или трудовой или

(14) Годишњи извештај судске статистике за 1965. годину, стр. 58. и 59.

иной организации" (ст. 20). Автор оставляет усиление роли судебных установлений и более широкое толкование понятия конституционных прав, находя, что они охватывают не только права, предусмотренные конституцией, но и права, проистекающие из основных начал, выдвинутых в вступительной части Конституции страны. Согласно второму новому основанию для обжалования — общественный прокурор может внести протест в порядке надзора против решений Верховного суда республики или Верховного военного трибунала „в случаях, когда в судебном постановлении допущены грубые нарушения законов страны" (ст. 21). Автор полагает, что подобный протест дважды ограничивает осуществление права на защиту. Во-первых тем, что предоставляет общественному прокурору исключительное право определять тяжесть нарушения, и во-вторых тем, что и в случаях обнаруженных нарушений ему не ставится в обязанность подачи протеста. Если обжалование в кассационном порядке вообще не допускается, в таком случае новые основания для обжалования и пересмотра имели бы оправдание лишь тогда, когда бы общественный прокурор был обязан вносить протест во всех случаях нарушения закона независимо от их тяжести. По мнению автора еще более бы отвечало развитию югославского права положение, по которому бы сама заинтересованная сторона имела права обжалывать решение, а общественный прокурор вносил протест лишь в случаях нарушения закона в пользу стороны, а в ущерб общественному коллективу. Автор оставляет начало кассационного обжалования споров по актам управления, находя, что новые основания для обжалования и пересмотра не являются адекватными жалобам, законом не предусматриваемым, и потому не дают защиту прав, которую согласно Конституции должны иметь граждане и трудовые организации. Автор подчеркивает необходимость рассмотрения всей системы обжалования судебных решений в югославском праве вообще в целях создания системы, которая бы более последовательно и в большей степени соответствовала развитию югославского права.

SUMMARY

First or second instance deciding in administrative litigation

Under the Law of Amendments and Supplements to the Law of Administrative Litigation of 1952, that was passed in 1965, first instance decisions in an administrative dispute, since the appeal against the decision of the republican supreme court, and (or the Supreme Military Court, is allowed only exceptionally, if provided by the special federal law. In order to mitigate this procedure in one instance, which is contrary to the Law of 1952, two new legal means, in addition to renewal of the dispute, have been introduced. The first, gives possibility to the party to lodge a request in the republican supreme court or the Supreme Military Court »in cases of violation of the right to self-government or other fundamental right or freedom of citizens or of working or other organization laid down by the Constitution« (Article 20). The author pleads for the strengthening of the role of judiciary and for a broader interpretation of the concept of the constitutional rights, considering that they comprise not only the rights explicitly provisioned by the Constitution, but those as well stemming from the basic principles set out in the Introductory Part of the Federal Constitution. According to the second, the new extraordinary means, the competent public prosecutor may lodge request for the protection of the legality against a decision in the republican supreme court, and (or the Supreme Military Court »if this decision seriously violates a federal regulation« (Article 21). The author thinks that such a request doubly restricts implementation of the judicial

protection. Firstly, by leaving exclusively to the public prosecutor to appraise the degree of violation, and then because even if the violation were established, he is not bound to make the request. When the regular legal means is exhausted in principle, extraordinary legal means would be justified only if the public prosecutor were bound to lodge request in all the cases where violation is established, regardless of its degree. The author finds that it would be more consequent to the development of the Yugoslav law if the unsatisfied party were given the right to lodge the request in his own behalf, and the public prosecutor only in cases where law is violated to the advantage of the party and to the detriment of the social community. The author is in favour of the two instance deciding in an administrative dispute, because the new legal media are not adequate to the complaint, that is in principle excluded, and so they do not guarantee the protection of the right, which should be enjoyed by the citizens and working organizations under the Constitution. The author underlines the need of considering the entire system of legal media in the Yugoslav law in general, in order to evolve a system which would be more consequent with and more suitable to the development of the Yugoslav law.

R É S U M É

Le règlement du contentieux administratif à un ou à deux degrés

D'après la Loi relative aux modifications et compléments de la Loi sur le contentieux administratif de 1952, qui a été adoptée en 1965, le règlement du contentieux administratif est en principe à un seul degré, vu que l'appel à la cour suprême de Yougoslavie portée contre la décision de la Cour suprême de la république fédérée, c'est à dire de la Cour suprême militaire, n'est permise qu'à titre exceptionnel, s'il en est ainsi prescrit par une loi fédérale spéciale. Pour atténuer cette mesure prévoyant un seul degré dans le règlement du contentieux administratif, qui est en contradiction avec la Loi de 1952, outre le recours en revision du contentieux administratif deux nouvelles voies de recours ont été introduites. Premièrement, la partie peut présenter le recours en cassation à la Cour suprême de Yougoslavie d'examiner la décision de la Cour suprême de la république fédérée, c'est à dire de la Cour suprême militaire, »dans les cas qu'une atteinte a été portée au droit d'autogestion garanti par la Constitution ou à un autre droit fondamental ou à la liberté des citoyens ou de l'organisation de travail ou une autre organisation« (article 20). L'auteur plaide en faveur du renforcement du rôle de la justice et pour une plus large interprétation des droits constitutionnels, en considérant qu'ils englobent non seulement les droits qui sont expressément prescrits par la Constitution, mais aussi les droits qui découlent des principes fondamentaux spécifiés dans le Préambule de la Constitution fédérale. D'après la deuxième nouvelles voies de recours en cassation pour la protection de la légalité contre la décision de la cour suprême de la république fédérée, c'est à dire contre la décision de la Cour suprême militaire, »si par une telle décision une atteinte loude de conséquence a été portée aux prescriptions fédérales« (article 21). L'auteur considère qu'une telle décision limite doublement la réalisation de la protection judiciaire. Premièrement, parce qu'elle laisse exclusivement au procureur public le droit de statuer sur la gravité de la violation d'une prescription, ensuite parce qu'il n'est pas obligé de présenter le recours même dans le cas qu'il a été établi que l'atteinte a été portée à une prescription. Quand l'appel est exclu en principe, alors ce recours en cassation serait justifié, pour autant que le procureur public serait obligé de présenter le recours dans tous cas quand il constate qu'une atteinte a été portée à la loi, sans égards à sa gravité. L'auteur considère que la solution serait encore plus conforme au développement du

droit yougoslave selon laquelle seule la partie mécontente aurait le droit de présenter ce recours et le procureur public seulement en cas de violation de la loi au profit de la partie et au dépens de la communauté sociale. L'auteur a pris position pour le règlement à deux degrés du contentieux administratif, car les nouvelles voies de recours exceptionnelles ne sont pas adéquates à l'appel qui est en principe exclue, et par conséquent n'assurent pas assez la protection des droits qui sont garantis par la Constitution aux citoyens et aux organisations de travail. L'auteur insiste sur la nécessité de procéder à un examen de tout le système des voies de recours dans le droit yougoslave en général, afin que l'on puisse arriver à un système qui serait plus conforme et qui correspondrait dans une plus large mesure au développement du droit yougoslave.

ДЕЛАТНОСТ НАРОДНООСЛОБОДИЛАЧКИХ ОДБОРА НА ОСЛОБОБЕНОЈ ТЕРИТОРИЈИ ДО ПРВОГ ЗАСЕДАЊА АВНОЈ-а

Стварањем ослобођене територије нови органи народне власти почињу активно да учествују у решавању крупних питања значајних за развој НОП-а. Неједнаки интензитет народноослободилачког покрета у појединим крајевима Југославије одазано се како на процес стварања народне власти, тако и на делатност народноослободилачких одбора (у даљем тексту НОО). Но упркос томе, и поред чињенице да су се органи нове народне власти у разним подручјима Југославије различито називали, уочавамо низ сличних делатности НОО. При том треба имати у виду да је у оним крајевима наше земље у којима је дошло до стварања значајније и сталније слободне територије, делатност НОО веома разноврсна. Често је пракса превазилазила задатке постављене у одговарајућим локалним, покрајинским па чак и општим упутствима о НОО. Међутим, у неким крајевима у појединим фазама овог периода, активност НОО није отишла даље од материјалне помоћи партизанским јединицама и народу у оквиру НОФ-а. Истородна активност НОО на широј југословенској територији, с једне стране, условљена је основном концепцијом о развоју народне власти руководства НОП-а, а с друге стране оружаном борбом против окупатора и домаћих „квислинга”. Стога целокупну делатност НОО можемо груписати у неколико основних. То су пре свега: нормативна, привредна (организовање пољопривредне, занатске и индустријске производње као и трговине, саобраћаја), комунална и финансијска; потом делатности у вези успешног организовања исхране народа, нарочито сиромашних и незбринутих породица — погорелаца и избеглица, као и партизанских оружаних снага; затим снабдевање оружјем, одећом и обућом партизанских а касније и регуларних јединица, као и мобилизација борачког становништва, организовање војних радионица и др. Поред тога ту спадају делатности из области културе, просвете, здравства, рада и радних односа, судства, одржавања реда и сигурности на ослобођеној територији, као и веома значајан политички рад НОО.

Са делатношћу НОО тесно је повезано и питање надлежности тј. разграничења делатности према степенима НОО. Треба напоменути да у овом периоду то разграничење није у пуној мери спроведено, иако је у неким упутствима, локалним, покрајинским а касније и општим ова подела назначена. Међутим, објективно она није могла бити сасвим спроведена из више разлога. Пре свега због постојања различитих организационих форми првих НОО. (На пример, у Босни и Херцеговини органи

власти се називају: револуционарни политички одбори, месна политичка власт, комесаријати за поједине секторе, привремене партизанске станице, команданти општина и срезова, власт народног Трибунала и др.; у Словенији теренски одбори, а у Далмацији акциони одбори; у Србији, Хрватској и Црној Гори органи власти се називају одбори НОФ-а или НОО), које нису сасвим адекватне одговарајућим одборима у оквиру класичне територијалне поделе на села, градове, срезове окруте, а које предвиђају каснија упутства; затим у свим ослобођеним крајевима нису постојали сви степени НОО, а није дошло ни до потпуног разграничења између војних, војно-позадинских органа власти и НОО (нарочито у току 1941. године). Поред тога, активност НОО све до општинских прописа (Фочанских и Септембарских) одређена је одговарајућим локалним упутствима у оквиру појединих покрајина и надлежности разних степена НОО, често разноврсних по садржини и обиму.

Делатност НОО на ослобођеној територији у овом периоду може се посматрати кроз упутства која су регулисала организацију и рад НОО и кроз њихову праксу, иако једно и друго представља целину у општој делатности НОО, јер су НОО обављале неке послове који нису предвиђени одговарајућим упутствима и обрнуто, неке задатке из одговарајућих упутстава НОО нису били у ситуацији да обављају из различитих разлога.

Приказивањем основних делатности НОО, желимо да кроз упутства и праксу НОО, имајући у виду одговарајуће услове и прилике, уочимо заједничке делатности које произилазе из опште постављене линије и циљева устанка.

Нормативна делатност. — Многа упутства о раду НОО донета на ослобођеној територији у овом периоду предвиђала су нормативну делатност НОО. Делујући као нови органи власти НОО су били у ситуацији да радикално решавају низ суштинских питања за даљи развој НОП-а, а многе такве одлуке имале су карактер нормативних аката. Свакако да су најзначајније оне одлуке НОО које су се односиле на укидање старих органа власти и стварање нових. Једна од првих конститутивних одлука донета је на скупштини родољуба, јула месеца 1941. године у Иванграду (Беранама) када је основан Срески НОО. На својој првој седници НОО је донео одлуку о укидању свих старих органа власти на ослобођеној територији овога краја, о избору општинских и сеоских одбора као и преузимању целокупне државне имовине и финансијских средстава надлештава и банака од стране НОО. ⁽¹⁾ Истичемо одлуке НОО Граховске општине од јануара 1942. да „општински одбор са сеоским одборима има сву цивилну власт у позадини под заштитом партизанске војске“, као и НОО за Црну Гору и Боку од 11. фебруара 1942. о формирању НОО у општинама и срезовима где их нема. Одлуке сличне садржини доносили су НОО и у осталим крајевима наше земље. На пример, у Србији, Срески НОО Ваљевског среза (на састанку у Крупњу) 1941. године, донео је низ одлука: о избору сеоских НОО од 3—5 чланова, преузимању имовине и инвентара старих органа власти за потребе народноослободилачке борбе, укидању старих органа власти и обустави рада среског суда, пореске

(1) Р. Боричић, Прво ослобођење Берана и формирање првог народног одбора, Иванград, 1959. стр. 39—40.

управе, катастарске секције и других надлештава. Срески НОО у Бајиној Башти имао је посебну секцију која се бринула о формирању нижих НОО. У Словенији, Врховни пленум Ослободилае фронте словеначког народа, септембра 1941. године, донео је одлуку, о конституисању у словеначки НОО, да би одмах после конституисања такође донео низ одлука конститутивног карактера (о расписивању зајма слободе, конфискацији велепоседа, о увођењу и убирању пореза за циљеве НОП-а и др.), као и одлуке о заштити словеначког народа. Предвиђене су казне за издајнике и денунцијанте против словеначког народа и његовог покрета за ослобођење и уједињење. ⁽²⁾ И на ослобођеној територији Хрватске први НОО доноси одлуке о конституисању НОО. НОО Вргин Мост новембра 1941. године успоставља НОО као носиоца нове народне власти ⁽³⁾, а децембра исте године НОО у срезу Кирињско-сјеничарском својим правилником о организацији и раду НОО на територији среза, укида све уредбе, законе и норме тзв. НДХ, а сва јавна добра тзв. НДХ на територији среза, по одлуци овог одбора, су потпала под управу среза. ⁽⁴⁾ Окружницом бр. 1. НОО за Кордун од 28. јануара 1942. године истакнута је потреба конституисања НОО од сеоских или месних, до општинских и среских и одбора национално-ослободилачког фронта Кордуна. ⁽⁵⁾ Окружницом су одређене дужности и хијерархијски однос између НОО. НОО су доносили одлуке и о смењивању одборника. На територији Кордуна у неким селима смењени су одборници због неактивности. ⁽⁶⁾ У Босни и Херцеговини такође треба истаћи нормативне акте НОО који се односе на стварање нових органа власти од најнижих до највиших. На пример, одлука о стварању среског НОО у Горажду ⁽⁷⁾, затим одлука општинских делегата о избору НОО за Трнавски срез, ⁽⁸⁾ или избор чланова народног суда од стране НОО прекајске општине.

У нормативне акте треба уврстити и упутства која су доносили НОО о задацима и устројству НОО. Постоје бројна оваква упутства у свим нашим крајевима у поменутом периоду. ⁽⁹⁾

У оквиру ове делатности треба истаћи и низ одлука разних степена НОО. На пример, Градског НОО у Ужицу — о проглашењу мораторијума за све дугове становништва на неодређено време; НОО у Чачку — о национализацији фабрика, запленени непријатељске имовине, расписивању зајма; среског НОО у Круњу о конфискацији имовине народних непријатеља и предаји ове имовине на управљање НОО, увођењу мараторијума за све сељачке дугове и др. Чак су и сеоски НОО доносили сличне одлуке. На пример, сеоски НОО у Трнави донео је декрет о конфискацији црквеног имања, раскидању свих уговора о закупу које је бивша црквена управа склопила са богатјим сељацима. ⁽¹⁰⁾ У Црној Гори у овом пе-

(2) Зборник, том VI, књ. I, бр. 40.

(3) Војно-историјски институт, К-1952, ф 13 док. 11.

(4) Зборник V, књ. III, бр. 58.

(5) Исто, књ. III, бр. 34.

(6) VII, К 1613, ф 23, док. 17.

(7) Зборник IV, књ. III, бр. 103.

(8) Исто, књ. IV, бр. 31.

(9) Љ. Кандић, директивна упутства о организацији и задацима НОО на ослобођеној територији до Септембарских прописа 1942. год., Зборник радова из правне историје посвећен А. Вајсу, Београд, 1966.

(10) Д. Кулић, НОО и судови у Србији, Бгд. 1964. стр. 122.

риоду такође су донете сличне одлуке. Спомоњемо, поред поменутих, одлуке НОО за Црну Гору и Боку, о уписивању зајма, стављању под управу општинских НОО свих манастирских, црквених и задужбинских имања (уколико су дата у закуп она се предају општинском НОО, а уколико нису дата у закуп, онда су се давала на обраду сиромашним сељацима), стављањем млинова под контролу општинских НОО ⁽¹¹⁾, формирање народних стража и др. Поменуће одлуке су спроведене од стране нижих НОО (на пример, НОО општине Бањске месец дана касније, 17. марта 1942. године издао је наређење о стављању манастирске земље под контролу одбора). Поред напред поменуће активности и одлука НОО, на ослобођеној територији Хрватске, које су имале карактер нормативних аката, треба истаћи још неке. На пример, поменути правилник у срезу Кирињско-сјеничарском одредио је број општина као и број села у оквиру једне општине које ће ући у овај срез, затим је одредио хијерархијски однос између виших и нижих одбора. НОО су по овом упутству могли доносити и укидати норме. Норме мањег значаја могао је изменити и допунити срески одбор, а норме већег значаја сви одборници овог среза. Забрањено је лихварство и зеленаштво а максимизација су и цене основним животним намирницама ⁽¹²⁾.

Први општејугословенски формални прописи — Фочански и Септембарски, поред низа других предвиђају и ову делатност НОО. Тако су Фочански прописи предвидели избор сеоских, општинских и среских НОО, одредили начин избора и опозива поменутих одбора. Септембарски прописи у поглављу о „задацима народноослободилачких одбора на ослобођеној територији” и формално подвлаче да „НОО имају многоструке и разноврсне дужности. Они врше све функције законодавне и извршне власти (подвукла Љ. К), осим оних које припадају војним властима. И у овим прописима чигаво једно поглавље предвиђа начин избора и устројство НОО од сеоских до окружних.

Привредна делатност — Организовање привреде на ослобођеној територији, поставило се са свом озбиљношћу на целокупној ослобођеној територији непосредно после оружаног устанка 1941. године. Није потребно посебно истицати од коликог је значаја било организовање економског и политичког живота на ослобођеној територији као битне претпоставке за успешно вођење оружане борбе против окупатора и домаћих издајника. На том послу су се ангажовали позадински војни органи власти, партизанске војне команде и НОО. Тешко би било издвојити и поделити послове војних власти и НОО на овом подручју у поменутом периоду, али се са сигурношћу може тврдити да су НОО били веома много ангажовани на организовању привреде на ослобођеној територији, постепено сужавајући делатност војних и војнопозадинских органа власти. Ова делатност НОО такође је одређена општим и локалним упутствима о организацији и раду НОО.

НОО су у овом периоду као и касније, посебну пажњу посветили пољопривредној производњи јер је то био неопходан услов за успешно вођење устанка. Активности НОО на овом подручју биле су различите:

(11) Зборник III, књ. II, бр. 79.

(12) Зборник V, књ. II, бр. 58.

од конфискације велепоседа, црквених, манастирских и других задужбинских имања, које су НОО додељивали сиромашним сељацима или избеглицама на обраду, до обезбеђивања семена за сетву, сакупљања летине, скривања хране од непријатеља, расподеле летине и др. Основно је било обрадити што више земљишних површина, како индивидуалних, где није било довољно радне снаге (због припадности оружаним партизанским јединицама, интернације и др.), тако и напуштених, привремено одузетих од богатјих сељака и конфискованих имања. Овакве ситуације постојале су у свим ослобођеним крајевима а решаване су на различите начине.

У Црној Гори, на пример, Упутством привремене Врховне команде за Црну Гору, Боку и Санџак од 22. јула 1941. године предвиђена је мобилизација неборачког становништва за обраду пољопривредних имања. Покрајински НОО за Црну Гору и Боку одлуком од 16. II 1942. године предвидео је обавезну обраду земљишта од стране сопственика, уколико то није било могуће, онда се земља давала или сиромашним сељацима на годину дана, или се обрађивала путем мобе (13). Нижи НОО на својој територији на сличан или идентичан начин решавали су ово питање. На пример, НОО општине Бањске, одлуком од марта 1942. године предвидео је да богатји сељаци уступе земљу и инвентар безземљацима и погорелцима, као и да се манастирске земље које су стављене под контролу НОО дају на обраду сиромашним сељацима (14). На територији Цетињског среза сеоске радне чете обрађивале су имања интернираних, самохраних и конфисковану земљу (15). У Крајини упутством штаба другог крајишког НОП одреда командантима општина и НОО за сређивање прилика у поздани, предвиђена је обавезна обрада земље. Сиромашни сељаци су добијали напуштену и конфисковану земљу без накнаде од НОО, с тим што су НОО били дужни да обезбеде семе и други инвентар за обраду. (16) У Словенији су конфисковани велепоседи подељени сељацима који су их колективно обрађивали (17). У Срему, су НОО такође управљали напуштеним и црквеним имањима (18).

Поменуће одлуке НОО о конфискацији земљишних поседа народних непријатеља, као и црквених и манастирских имања, значајне су и по томе што обележавају почетак аграрне реформе која је делатнично спроведена и у току рата.

У оквиру ове делатности нарочито треба истаћи ангажовање НОО на прикупљању летине, иако су у решавању овог питања учествовали војно-позадински органи власти, друштвено-политичке организације и партијске организације. Бројна упутства и одлуке НОО говоре о њиховом ангажовању у решавању овог питања (19).

Одмах после оружаног устанка 1941. године на ослобођеној територији улагани су напори за континуирани развој занатске и индустријске производње. У фабрикама и већим занатским радионицама НОО су на-

(13) Зборник III, књ. II, бр. 79.

(14) Исто, бр. 140. и 173.

(15) Исто, бр. 169.

(16) Зборник IV, књ. бр. 112.

(17) Зборник II, књ. V, бр. 29.

(18) В. Петровић, Развјатк привредног система ФНРЈ посматран кроз правне прописе, Бгд. 1954. књ. I стр. 35.

(19) Зборник IV, књ. I, бр. 6; АРПЈ, МГО, Бгд, св. 356; VII, 1490. II, ф. 7, док. 1. и др.

стојали да обезбеде производњу оних артикала који су били неопходни за даљу оружану борбу. Овде посебно треба истаћи фабрике оружја и оне радионице у којима се производио војни материјал или вршиле разне услуге за војску. НОО су оснивали и посебне радионице за израду одећа, рубља, обуће за партизане, ковачке и поткивачке радионице. Познато је да је фабрика оружја у Ужицу одиграла значајну улогу у снабдевању партизанских одреда оружјем. И у Словенији, на ослобођеној територији, постојао је велики број радионица у којима се производило све што је било потребно за словеначке партизанске одреде. Међутим, треба напоменути да на читавој ослобођеној територији није дошло до значајнијег организовања индустрије производње делимично због тога што на тој територији у овом периоду није било неких значајнијих индустријских објеката. Активност НОО у оквиру ове делатности више се сводила на прикупљање и поделу основних индустријских производа ⁽²⁰⁾.

За успешно организовање привреде на ослобођеној територији, а посебно за исхрану цивилног становништва и војске, веома је значајно било стварање услова за слободнији пословни промет, на чему су се веома много ангажовали НОО. Чињеница да се велики део југословенске територије у овом периоду налазио под окупатором где је у оквиру појединих покрајина постојала већа или мања ослобођена територија, сужени су били оквири организовања већих тржишта. С друге стране, постојање разних монета (динара, лира, марака, бугарских и албанских лева и др.) које су биле у оптицају, није било могуће организовати ширу размену. Осим тога, ратни услови онемогућавали су или смањили производњу неких значајнијих артикала, што је све утицало да се размена и продаја ограничи на мања пазаришта на којима су се куповали и продавали основни артикли.

Ради успешнијег организовања трговине многи НОО на ослобођеној територији имали су посебне секције, одељења или комисије које су се бринуле о овом питању. На пример, Градски НОО у Ужицу имао је секцију за откуп, НОО у Чачку секцију за трговину, и др.

У многим упутствима и одлукама НОО посвећено је доста места организовању трговине, почев од одређивања пазаришта, максимирања цена и услуга, до борбе против шпекулације, расписивања зајмова, забране извоза у неослобођене крајеве и др. На пример, у једном од најпотпунијих упутстава о НОО, које смо раније исказали, у когару Киринско-сјеничарском, одређени су пазарни дани једанпут недељно у овој општини. Окружница бр. 1. Националноослободилачког фронта Кордуна предвиђала је једанпут недељно одржавање сајма у Војнићу, а по потреби и у другим местима ⁽²¹⁾. У упутству покрајинског НОО за Црну Гору предвиђено је организовање пазаришта ради живљег промета. На територији општинских НОО такође су постојала пазаришта на којима се трговало. Срески НОО у Цетињу, фебруара 1942. године, тражио је од својих општинских НОО да га обавесте у којим местима се налазе пазаришта, као и шта се може добити, за коју цену, који се производи могу мењати, колико има вишкова сена, кромпира, семена и др. ⁽²²⁾. Пазаришта су постојала у Љуботин-

(20) Зборник I, књ. I, бр. 130.

(21) Зборник V, књ. III, бр. 34.

(22) Зборник III, књ. II, бр. 109.

ској, Ријечкој, Соколској, Чевској и другим општинама (изгледа да промет ипак није био велики због високих цена и близине пазаришта непријатељској артиљерији) ⁽²³⁾. И у другим ослобођеним местима Црне Горе једанпут недељно одржавали су се пазарни дани када су сељаци из околних села доносили своје производе и размењивали и куповали потребну робу. На ослобођеној територији Словеније теренски одбори су на одговарајући начин организовали трговину. Кардељ о овом питању пише Лоли Рибару: „Свуда влада приличан ред, рационарирана је сва прехрана, шпекуланата је већ приличан број стрељан, установили смо „илегалну“ трговину са окупираним подручјем (због робе које овде нема...)” ⁽²⁴⁾.

У упутствима о задацима НОО и одлукама одговарајућих одбора забрањивало се изношење хране са ослобођене територије у окупиране градове ⁽²⁵⁾. Ова мера је имала за циљ слабење економске моћи окупатора. НОО по Фочанским прописима такође су имали за задатак да спречавају извоз хране, стоке и дрва у неослобођене крајеве; то исто предвидели су и Септембарски прописи. Неки НОО су забрањивали продају хране за новац изван својих подручја, већ су дозвољавали само размену робе, а такође су ограничавали слободни промет неких намирница ⁽²⁶⁾. НОО у Кирињско-сјеничарском срезу дозволио је трговину људском и сточном храном и необрађеним кожама само преко одбора НОФ-а. Комисија за НОО при штабу групе хрватских партизанских одреда окружницом бр. 5 предвидела је укидање забране у продаји стоке (одојчади) ⁽²⁷⁾. Наравно, ова забрана није важила када се радило о увозу намирница са неослобођене територије иако је ту било отпора од окупаторских власти.

Живљи пословни промет на слободној територији спутаван је а некад и онемогућаван махинацијама разних шпекуланата и других непријатеља, који су, или скривали робу, или је продавали по веома високим ценама, или су се пак бавили црном берзом. НОО су се енергично борили против разних видова шпекулације. Најзначајнија мера у том правцу била је максимирање цена животним намирницама. На читавој ослобођеној територији постојале су бројне одлуке НОО о овом питању. Градски НОО у Ужицу одредио је цене пшеници и хлебу на 7, односно 6 динара по килограму, а НОО у Чачку гасу и другим артиклима. Срески НОО у Крупуњу поред тога што је одредио цене животним намирницама забранио је и шверц дувана. Расподела дувана требало је да се врши преко НОО ⁽²⁸⁾. Срески НОО у Шавнику одредио је цене месу, а општински у Бањанима одредио је листу основних артикала који се могу размењивати по утврђеној тарифи: пример, 1 кг соли за 1 кг кромпира, 3 кг соли за 1 кг жита; или један литар уља за пет и по кг кромпира; 1 кг дувана за два и по кг сувог меса, или 10 кг кромпира ⁽²⁹⁾. У котару Кирињско-сјеничарском одређене су цене основним артиклима: кукурузу, пшеници, кромпиру и др. ⁽³⁰⁾. У Босни и Херцеговини НОО такође су радили на сузбијању шпе-

⁽²³⁾ Исто, бр. 175.

⁽²⁴⁾ Зборник II, књ. V, бр. 29.

⁽²⁵⁾ Види Упутство Посавског НОП одреда о раду НОО Покрајинског НОО за Црну Гору и Бокву од фебруара 1942. Окружницу бр. 4 ЦК КПХ, затим Упутство ОК КП Карловци (В. I. I. К 1952, ф. 13 док. 7. и др.).

⁽²⁶⁾ Зборник V, књ. II, бр. 58.

⁽²⁷⁾ В. I. I. К 1612, ф. 24, док. 3.

⁽²⁸⁾ Уствари, Шабан, 1959, стр. 6—7; Драгојло Дудић, Дневник, 1945.

⁽²⁹⁾ Зборник III, књ. II, бр. 203.

⁽³⁰⁾ Зборник V, књ. II, бр. 58.

кулације и набијању цена ⁽³¹⁾. На пример, у упутству штаба другог крајишког НОП одреда командантима општина и НОО за сређивање прилика у позадини, истакнут је као један од основних задатака борба против шверца ⁽³²⁾. На овом послу били су ангажовани и теренски одбори у Словенији. Напред је истакнуто да је изванредан број шпекуланата стрељан због разних махинација, у које је укључено и подизање цена.

Организовањем саобраћаја на слободној територији поред војних команди и војно-позадинских органа власти бавили су се и НОО. О овој активности НОО нема много података, но ипак видимо из неких упутстава о задацима НОО из 1941. и 1942. године да су они били ангажовани и на овом питању. ⁽³³⁾ При неким НОО (среским, општинским и градским) постојале су посебне секције и отсеци за саобраћај (при НОО у Ужицама, Чачку, комесаријат при револуционарном већу у Дрвару и др.) које су издавале потврде и дозволе за путовање одговарајућим саобраћајним средствима (железницом, моторним возовима и др.). Познато је да железнички и моторни саобраћај у многим крајевима у овом периоду такође није ни постојао, а у оним крајевима где га је било, возни парк је био мали. Према томе, највећи део саобраћаја обављао се сточним запрегама које су служиле за превоз партизана, преношење материјала, болесних, изнемоглих и др. Поједини сеоски НОО, својим правилницима посебно су регулисали употребу ових запрега ⁽³⁴⁾. НОО су организовали и поштански саобраћај који се у првом реду обављао преко курирске службе. Војно-поштански саобраћај обављао се преко одговарајуће службе при војним командама. Због посебног значаја саобраћаја за успешно вођење војних операција против непријатеља, општи прописи — Фочански и Септембарски — изузели су из компетенције НОО саобраћај и саобраћајна средства и ставили га под управу војних власти. Међутим и поред тога НОО су и даље заједно са војним властима водили бригу о саобраћају.

Комунална делатност. — Оружана борба против окупатора наметала је и одговарајуће ангажовање НОО у решавању низа комуналних послова. Један од најважнијих задатака НОО, у првом реду општинских и сеоских, био је обнављање поплаћених села и смештај погорелаца и избеглог становништва. ⁽³⁵⁾ На пример, упутством о дужностима НОО, ОК КПХ за Карловац од 12. XI 1941. наглашено је да се у поплаћеним и опљачканим селима организује смештај становништва. У Црној Гори у многим упутствима о задацима НОО и одлукама ових одбора истакнута је њихова дужност на обезбеђивању склоништа за смештај евакуисаног становништва ⁽³⁶⁾. У градовима НОО су имали шири круг послова, иако се у овом периоду већи градови нису налазили дуже времена у партизанским рукама. Највише података о овој делатности градских НОО има у Србији. Значајне су одлуке градског НОО у Чачку у Ужицама, НОО у Чачку пре-

(31) Зборник IV, књ. I, бр. 6.

(32) Зборник IV, књ. IV, бр. 112.

(33) Упутством привремене врховне команде за Црну Гору, Боку и Санџак од 22. VII 1941. организовање саобраћаја стављено је у надлежност НОО. Ова делатност предвиђена је и упутством НОО за Црну Гору, Боку и Санџак од 11. II 1942. Окружница бр. 4 ЦК КПХ такође предвиђа ову делатност НОО.

(34) Правилник о раду партизанске општине у Поточанима. АНП и РП, Сарајево, док. 45.

(35) В. I. I., К 1952, ф. 13, док. 7.

(36) Зборник III, књ. I, бр. 140.

ма деловодном протоколу од 7. X до 28. XI 1941. године рентавао је станбена питања, убирао кирију од општинских зграда и имања, ослобађао грађане плаћања кирије и др. Он је имао и посебни одбор који се бринуо о овим питањима. НОО у Ужицу посебним упутством регулисао је стамбене односе — услове плаћања закупнине за пословне просторије и приватне станове ⁽³⁷⁾. НОО у Чачку и Ужицу били су ангажовани и на другим пословима — изградња барака за болнице, оправки општећених кућа, адаптацији нових зграда за потребе НОП-а, одржавању водовода, канализације, електрике и др. Значајне су одлуке среског НОО у Крушњу из 1941. године о увођењу струје у Крушњу и довршавању водовода, оспособљавању ливнице антимона и др. ⁽³⁸⁾. Неки НОО имали су одговарајуће секције које су се бринуле о овим питањима. У Прекаји је, на пример, септембра 1941. године новонабрани одбор имао и секцију за комуналну политику ⁽³⁹⁾.

Исхрана становништва на ослобођеној територији. — Један од најакутнијих проблема који се постављао у првим годинама устанка, па и касније, пред одговарајућим војним органима власти, НОО и другим друштвено-политичким организацијама, био је организовање исхране цивилног становништва, нарочито сиромашног и избеглог, затим исхрана партизанских и регуларних војних јединица. Место НОО на овим пословима око организовања, прикупљања и расподеле намирница и других артикала, онима којима је то било најпотребније, веома је значајно. Скоро у свим општим и покрајинским упутствима о организацији и раду НОО, предвиђена је ова делатност НОО. У Србији, на пример, у првом упутству које је издала команда посавског НОП одреда стављено је у први план организовање исхране војске и прикупљање новца за помоћ народној борби ⁽⁴⁰⁾. Штаб Колубарског батаљона ваљевског народноослободилачког одреда, октобра 1941. године поставио је као основни задатак, тек формираном сеском НОО у Босуту, прикупљање хране и одеће, предвиђен је и начин расподеле поменутих добара: једна половина требало је да се да партизанским одредима, а друга половина сиромашним породицама, породицама чије су куће поплаћене, затим породицама у којима је неко стрељан или се налази у логору, као и свима који нису имали могућности да зараде ⁽⁴¹⁾. Градски НОО у Ужицу имао је посебну секцију за исхрану која се бринула о организацији и снабдевању становништва. Овај одбор је организовао јавне мензе у којима се хранило неколико стотина породица, а вршио је и упис прилога у новцу за НОБ. Поред тога он је преко секције за откуп откупљивао намирнице за исхрану војске и становништва, као и сточне хране ⁽⁴²⁾. Срески НОО у Крушњу, од септембра 1941. године такође се много ангажовао у организовању прикупљања помоћи сиромашним и избеглим породицама као и породицама бораца на фронту које су без средстава. У том циљу упутно је апел грађанима ради прикупљања добровољних прилога у одећи, обући, животним намирницама за

(37) Вести од 13. X 1941, бр. 11.

(38) Уствари, Шабац, 1959, бр. 6—7.

(39) Зборник IV, књ. I, бр. 201.

(40) Зборник I, бр. 12.

(41) Архив ЦК КПС, кут. 61, 10854.

(42) АРПЈ, ИГО, Бгд, св. 32.

потребе НОП-а ⁽⁴³⁾; одлуком овог НОО требало је да се отвори народна кухиња за исхрану избеглица и других сиромашних грађана који су остали без средстава за живот ⁽⁴⁴⁾. Сличне одлуке доносио је и градски НОО у Чачку који је такође имао посебни одбор за исхрану, као и градски НОО у Новој Вароши. ⁽⁴⁵⁾ На ослобођеној територији Црне Горе скоро да и нема упутстава о НОО у којима није постављен као један од основних задатака брига о исхрани становништва. У првом упутству привремене врховне команде од 22. VII 1941. године, у одељку о дужностима новоизабране власти, речено је између осталог, да су НОО дужни: „да организују ред и поредак на својој територији; да по захтевима народне војне власти обезбеде исхрану трупа”. ⁽⁴⁶⁾ У директивном чланку о карактеру и задацима НОО објављеном у „Народној Борби”, децембра 1941. године, такође је ова активност НОО посебно наглашена, тј. стављено је у дужност НОО да организују снабдевање и исхрану становништва, нарочито најсиромашнијег, и незбринутих породица. Из извештаја НОО о њиховом раду и одлукама вишим органима, види се да су они на овом послу били веома много ангажовани ⁽⁴⁷⁾. У току 1942. године НОО су се још више ангажовали у снабдевању становништва, с обзиром да се повећавала слободна територија, а бројно је расла и партизанска војска. У упутству покрајинског комитета за Црну Гору, окружном комитету за подгорички округ предлаже се, да се намирнице добављају из Албаније и Зете, с тим што би се расподела намирница сиромашном становништву вршила преко НОО. ⁽⁴⁸⁾ У закључцима усвојеним на конференцији НОО Граховске општине, којој су присуствовали и делегати сеоских НОО, речено је да се најсиромашнијем становништву даје помоћ из фонда НОО. И у релативном спису НОО за Црну Гору и Боку о задацима НОО на ослобођеној територији посебно је наглашено да „НОО морају организовати и снабдевање и исхрану становништва, а нарочито сиромашног становништва и незбринутих породица наших бораца” ⁽⁴⁹⁾. Овом питању посебна пажња је посвећена и у другим нашим покрајинама; у Хрватској су на пример неке војне команде настојале да се створе посебни одбори за исхрану по селима, који би се старали о прикупљању разних намирница и одеће (обавештење штаба герилских одреда за котар Кореницу и околину о потреби стварања одбора за народну исхрану) ⁽⁵⁰⁾. Окружнице бр. 3 и 4 ЦК КПЈ од 30. IX 1941. и 6. XII 1941. године указале су између осталог и на овај задатак НОО ⁽⁵¹⁾. У упутству окружног комитета КПХ за Карловце о дужностима НОО речено је, да се НОО морају ангажовати да у попуњеним и оплаћаним селима организују исхрану становништва као и њихов смештај, ⁽⁵²⁾ а у правилнику о организацији и раду НОО у котору Киринско-сјеничарском предвиђено је да се народна власт брине о издржавању војске и народној исхрани ⁽⁵³⁾. Одбор националноослободилачког фронта

⁽⁴³⁾ Драгојло Дулић, Дневник, 1945.

⁽⁴⁴⁾ Устvari, Шабац, 1959, стр. 6—7.

⁽⁴⁵⁾ Л. Гершковић, О рушењу старог и изградњи новог државног апарата у току националноослободилачке борбе, Архив, Београд, 1949, стр. 279.

⁽⁴⁶⁾ Зборник III, књ. IV, бр. 1.

⁽⁴⁷⁾ Зборник III, књ. I, бр. 140 и бр. 130.

⁽⁴⁸⁾ Исто, књ. II, бр. 45.

⁽⁴⁹⁾ Исто,

⁽⁵⁰⁾ Зборник V, књ. I, бр. 28.

⁽⁵¹⁾ Исто, бр. 46; исто, књ. II, бр. 42.

⁽⁵²⁾ В. I. I, К 1952, ф 13, док. 7.

⁽⁵³⁾ Зборник V, књ. II, бр. 58.

Кордуна Окружницом бр. 1. истиче, да се народ обраћа НОО за прехрану становника, као и за неке друге послове, а не партизанским одредима и војним јединицама ⁽⁵⁴⁾. Ово упутство потврђује напред поменућу констатацију о све већем ангажовању НОО на овом послу. Из извештаја главног штаба НОП одреда Хрватске, врховном штабу о војно-политичкој ситуацији у Хрватској, сазнајемо да су на територији Горског котара, Хрватског приморја, Славоније и деловима Истре, сеоски НОО били веома активни у прикупљању хране и исхрани партизана. ⁽⁵⁵⁾ Одговарајућа активност НОО постојала је на ослобођеној територији Босне и Херцеговине. У једном од првих упутстава о НОО у Босанској крајини, објављеном у листу „Герилац”, одређени су задаци нове народне власти. У Дрвару је по овом упутству поред одбора за индустрију и комуналну политику постојао и комесаријат за исхрану, чији је задатак био да обезбеди минимум исхране за целокупно становништво на територији Дрварске општине. Од решења овог питања, подвучено је у упутству, зависи исход борбе и одбрана револуционарних тековина ⁽⁵⁶⁾. У закључцима са састанка претставника четничких и партизанских одреда, од октобра 1941. године, наглашено је да у ослобођеним крајевима заједничка народна власт — НОО дају потпору у природи свим породицама погинулих, рањених или заробљених четника и партизана ⁽⁵⁷⁾. И у упутству штаба сарајевске области истакнута је улога НОО у прикупљању хране и снабдевању партизанских одреда ⁽⁵⁸⁾. На овом послу ангажовани су и команданти општина који су се заједно са НОО старали не само о скупљању намирница него и о њиховом смештају, чувању, евакуацији у случају опасности од непријатеља и др. ⁽⁵⁹⁾ Треба споменути и упутство НОО за Херцеговину среским и општинским НОО, у којем су истакнути значајни задаци НОО у решавању ових питања као: брига о исхрани сиротиње, избеглица и погорелаца, стварање резервних намирница и других потреба за војску (да би се имао увид у имовно стање становништва, НОО су требали да доставе податке НОО за Херцеговину о броју домова, броју чланова породица, количини жита, кромпира, ситне стоке, говеда и др.) ⁽⁶⁰⁾ Теренски одбори у Словенији такође су били веома ангажовани на овом послу. У једном од првих упутстава СНОО о задацима теренских одбора, предвиђено је да теренски одбори прикупљају намирнице за партизана, скупљају прилоге за НОФ и др. ⁽⁶¹⁾.

Поред исхране избеглица, НОО су се бринули о смештају погорелаца, запошљавању способних чланова таквих породица, уступању земље погорелима на обраду ⁽⁶²⁾. Неки НОО предвидели су и обавезе избеглог становништва (на пример, да се одазивају на позиве месних НОО, да учествују у раду, да се самовољно не пресељавају из једног села у друго без одговарајуће писмене дозволе) ⁽⁶²⁾.

(54) Исто, књ. III, бр. 34.

(55) Исто, књ. IV, бр. 85.

(56) Исто, том IV, књ. I, бр. 6.

(57) В. I. I, К 1701, ф. I, док. 13.

(58) Зборник IV, књ. I, бр. 142.

(59) Зборник IV, књ. IV, бр. 112.

(60) Исто, бр. 103.

(61) Зборник VI књ. I, бр. 71; Зборник II, књ. V, бр. 29.

(62) Зборник III, књ. II, бр. 140.

(63) В. I. I, К 1950, ф. 5, док. I.

Значајно место у остваривању ових задатака имали су народноослободилачки фондови. У неким нашим покрајинама непосредно после устанка па и касније, народноослободилачки фондови су идентификовани са НОО, но у већем делу ослобођене територије народноослободилачки фондови су постављени као тела која су се бринула о прикупљању, смештају и подели хране. Покрајинска и локална упутства, а нарочито Фочански и Септембарски прописи, веома су прецизно одредили њихово место, третирајући их као одељења НОО. Прецизно су одређени разни основи прикупљања животних намирница и других ствари потребних за успешно вођење устанка (прилози, куповина, размена реквизиција, конфискација и др.), оквири располагања, водећи рачуна нарочито о потребама војске. Фочански и Септембарски прописи предвиђају општинске и средње народноослободилачке фондове, а септемарски прописи још и окружне.

НОО су одиграли значајну улогу не само у снабдевању партизанских јединица, већ и у прикупљању оружја, одеће и обуће за ове јединице. Негде су НОО вршили мобилизацију борачког становништва као и неборачког за обављање текућих послова. Међутим, треба нагласити да су многе од ових послова и у току 1941. а нарочито 1942. године, обављали војни органи власти. На пример Фочанским прописима било је предвиђено да радионице које раде за војне потребе потпадају под директну управу војске. Септембарски прописи изузели су испод контроле НОО предузећа и радионице које раде за потребе војске. Мобилизацијом борачког становништва у току 1941. године НОО се такође нису много бавили. Истина, било је примера да су негде ангажовани и на овом послу. ⁽⁶⁴⁾ На пример, у Поточанима (Босна), у упутству о раду партизанске општине 1941. године, предвиђено је састављање спискова за борачко становништво као и набављање материјала за потребе војске. У Киринско-сјеничарском правилинику о организацији и раду, предвиђено је да општински одбори врше регрутацију војске. Теренски одбори у Словенији такође су учествовали на „скупљању добровољаца за словеначке партизанске одреде” ⁽⁶⁵⁾. Са стварањем војнопозадинских органа власти, мобилизација борачког становништва дефинитивно прелази на војнопозадинске органе власти.

Културно-просветна делатност НОО — на ослобођеној територији била је разноврсна, и поред тога што је било доста тешко организовати неке облике културно-просветног рада на ослобођеној територији, с обзиром да су неки делови ослобођене територије често прелазили у руке непријатељу. Осим тога ова делатност није предвиђена у многим покрајинским и локалним упутствима, па чак ни Фочанским и Септембарским прописима. Упркос томе, пракса НОО на читавој ослобођеној територији на овом подручју, као што је већ истакнуто, била је доста разноврсна. Тако су НОО огварали школе и организовали наставу у основним школама; организовали су алфаветске течајеве (у Србији, на пример у Кучеву, Топлици, Пустој Реци и др. постојали су алфаветски течајеви; ових течајева било је у Босни и Црној Гори) ⁽⁶⁶⁾, разне приредбе за ме-

⁽⁶⁴⁾ Зборник V, књ. II, бр. 58.

⁽⁶⁵⁾ Зборник VI, књ. I, бр. 71.

⁽⁶⁶⁾ АРПЈ, МГО, св. 32; Б. Јовановић: Црна Гора у НОР и социјалистичкој револуцији, Бгд. 1960, стр. 762.

сно становништво и војску, предавања, усмене и зидне новине и др. ⁽⁶⁷⁾. Прикупљали су радио вести и саопштавали народу актуелне вести ⁽⁶⁸⁾, организовали библиотеке и отварали читаонице (на пример, Градски НОО у Ужицу, Дрвару, Грахову и др.). Неки НОО, мада ретко издавали су и своје листове. НОО за Кордун 1942. године издавао је лист „Глас Кордуна“ ⁽⁶⁹⁾. Поред тога НОО су издавали и друге публикације, прогласе, радио извештаје, новине и др. При неким народноослободилачким одборима постојале су и одговарајуће комисије или одељења која су се посебно бавила овим проблемима. Културно-просветном делатношћу бавиле су се и одговарајуће друштвено-политичке, омладинске организације, партизанске јединице, односно културно-просветне екипе при овим јединицама које су активно учествовале у организовању забавног живота на ослобођеној територији.

Здравствена служба. — НОО у сарадњи са војним командама, и војно-позадинским властима бавили су се и организацијом здравствене службе на ослобођеној територији. Њихова активност испољавала се у отварању болница и амбуланти, организовању рада у здравственим установама, довођењу медицинског особља, набавци лекова, болничког инвентара, исхране болесника и др. НОО су организовали и превентивну здравствену службу. При многим НОО постојале су здравствене комисије или секције и одељења (на пример НОО у Крупњу, Ужицу, Чачку, Новој Вароши, Кордуну и др.). На ослобођеној територији Србије у току 1941. године народноослободилачки одбори су основали више болница. На пример, болнице у Крупњу, Ужицу, Чачку, Ваљево, Бајиној Башти, Пожеги, Ариљу ⁽⁷⁰⁾.

У Црној Гори одлуком Граховског НОО од децембра 1941. године формирана је болница у Ријечанима ⁽⁷¹⁾, за смештај партизана и цивила. Овај одбор је донео и детаљно упутство, о снабдевању болнице прехранбеним производима, огревом, санитетеским материјалом и другим инвентаром — креветима, постељином, одећом и др. ⁽⁷²⁾ Представници НОО у Жабљаку такође су учествовали у организовању болнице у Жабљаку. И у току 1942. године НОО заједно са одговарајућим војним властима учествују у решавању ових питања. Иако ова делатност НОО није предвиђена Фочанским и Септембарским прописима, у каснијим локалним упутствима о задацима НОО она је предвиђена. Тако је НОО за Херцеговину упутством од 28. IV 1942. године између осталих дужности НОО предвидео и ову. Указано је на потребу формирања здравствених комисија при сеоским НОО које би се бринуле о чистоћи; НОО су могли кажњавати вишњовнике нечистоће глобама и принудним радом. Овипитиски и срески НОО били су дужни да организују популарна предавања о чистоћи и последицама заразних болести ⁽⁷³⁾.

Рад и радни односи. — Са организовањем производње на ослобођеној територији НОО су морали регулисати и многа питања из области

(67) Исто, стр. 762; Ј. Марјановић, Устанак и народноослободилачки покрет у Србији, Бгд. 1963. стр. 29; Б. Јовановић, исто стр. 762.

(68) Зборник III, књ. I, стр. 116.

(69) Зборник V, књ. IV, бр. I.

(70) Ј. Марјановић, исто стр. 290.

(71) Зборник III, књ. I, бр. 116.

(72) Зборник III, књ. I, бр. 126.

(73) Зборник IV, књ. IV, бр. 103.

радних односа, при чему се водило рачуна о променама које су настале на ослобођеној територији. Из ове области сачуван је извештај број путстава и одлука НОО. Иако не располажемо подацима како је ово питање регулисано на читавој ослобођеној територији, ипак се на основу постојећих извора може уочити да су НОО у оквиру ове делатности доносили одлуке о исплати плата радницима и службеницима, о укључивању, пре свега неборачког, становништва у производњу; одлуке о формирању радних чета; предвиђали су услове запошљавања и награђивања радника и службеника, као и организацију одговарајућих тела у оквиру НОО, или самосталних који су бринули и решавали ова и друга питања. Сачуване су одлуке неких НОО у Србији о исплати припадљивости радницима и службеницима. На пример, одлуке НОО у Ужицу, Чачку и Крупњу. Наводимо одлуку градског НОО у Ужицу: „Радници, намештеници и чиновници који су упуслени у фабрикама, радницима, саобраћају и установама које данас раде, примаће своје наднице и плате. Услед тешких финансијских прилика Народноослободилачки одбор придржава себи право да изврши извесну редукцију плата виших категорија чиновника. Исплати ће се приступити одмах. Необезбеђеним државним и самоуправним чиновницима који нису примили своје плате за месец октобар биће исте исплаћене. Заостале плате из ранијих месеци, пре ослобођења Ужица, Народноослободилачки одбор неће бити у стању, ради тешких финансијских прилика, сада да исплаћује” (74). Градски НОО у Чачку, према деловодном протоколу, исплатио је плате радницима и службеницима. Срески НОО у Крупњу донео је одлуку да се радницима ливнице антимола из Столица и рудника у Белој Цркви исплати плата од новца који је заплешен приликом ослобођења рудника (75). Одбор за индустрију у Дрвару водио је бригу о радницима који су због ратних прилика остали без посла, као и о онима који се налазе у тешкој материјалној ситуацији. Преко овога одбора требало је да се исплате јулске наднице и плате свим радницима запосленим код „Шипада”, фабрици целулозе и у руднику (76). НОО општине Бањске (Црна Гора) Упутством од 20. марта 1942. године, одредио је наднице пољопривредним радницима (77) предвидео начин исплате наднице (надница је била 5—6 килограма жита, с тим што се један килограм жита могао заменити са 3 килограма кромпира или купуса, 4 килограма репе или блитве, 3/4 килограма сувога меса или 1 килограм сировог, 3/4 килограма сира, 1/3 килограма кајака или 15 килограма сена, односно 25 килограма сламе). Из извештаја члана економског отсека Врховног штаба од 5. септембра 1942. године, сазнајемо да је НОО општине Ливно донео одлуку да се свим службеницима овог одбора дају дневнице у износу од 70 динара, као и да се болничком особљу дају одговарајуће плате и накнаде, посебно лекарима за обављене прегледе. Сиромашним грађанима услуге и лекове плаћао би НОО (78). Овакав начин награђивања критикован је од стране члана економског отсека Врховног штаба с мотивацијом да НОО није плаћени одбор, већ да се сиро-

(74) „Борба”, 1941, стр. 20—21.

(75) Уствари, Шабан, 1959, стр 6—7; и Д. Дудић, Дневник, 1945.

(76) Зборник IV, књ. I, бр. 6.

(77) Зборник III, књ. —, бр.

(78) Зборник II, књ. VI, бр. 15.

машиним одборницима и другом особљу помоћ може доделити из магацина НОО, или додељивањем једнократне новчане помоћи. Већ је напред било речи да су НОО организовали радне чете за обраду оних имања која индивидуални произвођачи нису могли сами обрадити, односно напуштених и конфискованих имања. Поменуто упутство општине Бањске предвиђа да се на њиховој територији овај рад обавља или бесплатно, или уз надницу. Овим упутством предвиђена су радна повереништва при општинама и сеоским одборима, чак су и засеони имали своје помоћнике за рад. Интересантна је такође одлука овог одбора о забрани давања земље у наполицу као и наполичарства ⁽⁷⁹⁾.

Судска делатност. Међу бројним делатностима НОО, значајно место заузима и судска делатност. У значајнијим покрајинским и локалним упутствима у току 1941. године, а касније и општим упутствима, предвиђено је учешће НОО у судству, и поред чињенице што се правосуђе у првим годинама устанка, нарочито у току 1941. године углавном уклапа у војно судство. При том, треба имати у виду и различитост у вршењу ове функције од стране НОО с обзиром на специфичне услове развоја НОП-а. Према томе, у овом периоду на читавој ослобођеној територији судску функцију вршили су: војни судови, НОО, а негде и судови састављени од војних и цивилних претставника названи „народни судови” или „револуционарни судови”. Указујући посебно на судску делатност НОО, истичемо да је у једном од првих упутстава о организовању привремене општинске и среске власти, које је донела Привремена Врховна команда 1941. године у Црној Гори, предвиђена и судска делатност НОО. „За мање иступе и ситна кривична дела — истакнуто је у овом упутству — среска власт изриче мање казне затвора до мјесец дана”. У каснијим локалним упутствима донетим 1941. године помиње се и судска делатност НОО. Међутим, и поред изнетих података истичемо да су војни судови при одговарајућим војним јединицама претежно вршили судску власт на ослобођеној територији у Црној Гори. У Србији и поред тога што у упутствима о задацима НОО има веома мало података о овој делатности, из постојеће праксе НОО уочавамо и судску делатност. На пример градски НОО у Чачку, према поменутом деловодном протоколу, решавао је ситне спорове грађана. Овај одбор имао је и судску секцију. Треба истаћи и постојање поротног суда од 15 поротника који је створен одлуком Среског НОО у Круњу 1941. године. Овај суд је судио за дела пљачке, крађе и разбојништва. ⁽⁸⁰⁾ Сремски НОО у Бајиној Башти, преко судске секције, пресуђивао је одговарајуће спорове, а НОО у Ужицу кажњавао шпекуланте новчаним казнама у корист НОФа ⁽⁸¹⁾. У селима Причевићима, Доњој Трепчи и Осечини, НОО учествује у кажњавању деликвената за кривична дела крађе, шпекулације ⁽⁸²⁾ и др., а у Рајковићу, Осечинама, Кључу, решавају и неке грађанске парнице ⁽⁸³⁾. На ослобођеној територији Босне и Херцеговине и поред специфичне војно-политичке ситуације и специфичних форми нове народне власти као и чињенице да

⁽⁷⁹⁾ Зборник III, књ. II, бр. 173.

⁽⁸⁰⁾ Уствари, Шабан, 1959, бр. 6—7.

⁽⁸¹⁾ Ј. Б. Тито, реферат одржан на V конгресу КПЈ, Бгд, 1948, ст. 47.

⁽⁸²⁾ АРПЈ, МГО, Бгд, св. 278, 14.

⁽⁸³⁾ Исто, св. 277, 4—6; св. 261, 123—131; св. 265, 34—36.

судство у знатној мери обављају одговарајући војни органи власти, и овде се запажа извесна судска активност нових органа власти. Из извештаја НОО Прекајске општине од 9. IX 1941. године, штабу Дрварске бригаде, сазнајемо да је извршен избор чланова народног суда. ⁽⁸⁴⁾ НОО у Сребреници и Братунцу (Источна Босна) учествовали су у решавању грађанских парница, (својинско-правни и породични односи) ⁽⁸⁵⁾. И у Хрватској судска делатност НОО све до краја 1941. године није у већој мери изражена. Она је први пут предвиђена окружницом бр. 4 ЦК КПХ, као и каснијим упутствима која су имала за основ Окружницу бр. 3 и 4 ЦК КПХ. У правилнику о организацији и раду НОО у котару Кирињско-сјеничарском, најпотпуније и најпрецизније је одређена судска делатност НОО, према степенима и месној надлежности. Тако су месни НОО пресуђивали спорове до 2.000 динара вредности, изрицали пресуде до 5 дана затвора или принудног рада и глобе до 500 динара. Општински НОО пресуђивали су спорове до 10.000 динара, изрицали пресуде до 10 дана затвора или присилног рада и глобе до 1.000 динара, а срески све спорове преко 10.000 динара вредности, изрицали су и најтеже казне ⁽⁸⁶⁾. У Словенији 1941. године појавили су се први зачеци судства. Одлуком СНОО створени су тајни судови који су требали да суде издајницима и денунцијантима ⁽⁸⁷⁾. Средином 1942. године формирана је судска комисија која није развила делатност услед непријатељске офанзиве ⁽⁸⁸⁾. У току 1942. године, стварањем значајније ослобођене територије и великог броја НОО, од сеоских до највиших, а нарочито доношењем Фочанских и Септембарских прописа у којима су јасно постављени оквири судске делатности, НОО постају знатно мобилнији у вршењу ове делатности. У поменутом општим прописима истакнуто је да „народноослободилачки одбори воде борбу против пљачке, разбојништва и нерада. Они решавају све спорове између појединих грађана” ⁽⁸⁹⁾. У Црној Гори у већ поменутом упутству народноослободилачког одбора за Црну Гору и Боку од фебруара 1942. године детаљно је разрађена судска делатност НОО. Они су судили у свим кривичним делима, осим за дела „шпијунаже, издаје народне борбе, дезертерства, пљачке и убиства, ометање војних јединица при извршењу њихових задатака” за која су судили војни судови. НОО су решавали само оне грађанске спорове који су настали после 13-јулског устанка. Но у неким грађанскоправним споровима (издржавање као и споровима чије решење захтевају разлози социјалне правде), НОО су учествовали у њиховом решавању, без обзира на време када су спорови настали ⁽⁹⁰⁾. Многи НОО у Црној Гори почели су да раде по упутствима овог одбора. И на ослобођеној територији Кордун, Окружницом бр. 1 од 28. I 1942. године, између осталих дужности НОО, предвиђена је и судска. Њихова делатност одређена је по степенима од сеоског НОО до НОО за Кордун. ⁽⁹¹⁾ У Словенији, формирањем Народноослободилаког

(84) Зборник IV, књ. I, бр. 116.

(85) Р. Јакшић—Б. Савић, први народноослободилачки одбор у Бирчу, 40 година ЗСАЈП, Бгд, 1961, књ. VII, 32.

(86) Зборник V, књ. I, бр. 46.

(87) А. Гершкович, Документи о развоју народне власти, Бгд, 1948, стр. 42—43.

(88) М. Шнудерл, Згодовина људске области, Љубљана, 1950, стр. 143.

(89) Исто, стр. 18.

(90) Зборник III, књ. I, бр. 79.

(91) Зборник V, књ. III, бр. 34.

Света јуна 1942. године установљено је и поверљивост за судство. Теренски одбори на ослобођеној територији у току 1942. године врше делимично и судску функцију.

Одржавањем реда и безбедности — на ослобођеној територији НОО, су се такође много бавили. У неким упутствима донетим у току 1941. године, ова делатност НОО само је у општим цртама постављена, док је у другим упутствима она прецизно одређена. На пример, Окружницом бр. 4 ЦК КПХ набројани су послови које су НОО били дужни да обављају у оквиру ове делатности, као: борба против народних издајница — шпијуна и сумњивих људи; сузбијање свих појава крађе, пљачке, разбојништва и нереда; обавештајна служба. У црногорском листу „Народна борба“ од децембра 1941. године, у чланку „О карактеру и задацима НОО“, одређени су скоро идентични задаци НОО на одржавању реда и безбедности. Исти задаци предвиђени су и упутством штаба сарајевске области од 15. IX 1941. године. ⁽⁹²⁾ Касније је ова делатност проширена решавањем низа текућих послова: као контрола кретања странаца, шверцера и беспосличара — беспосличање се сматрало као дезертерство из војске ⁽⁹³⁾; прегледање пропусница ⁽⁹⁴⁾; издавање пропусница цивилним лицима за кретање на ослобођеној територији. НОО су водили бригу и о владању партизана по селима, јер су се у партизанске редови били увукли разни непријатељи који су пљачкали и малтретирали становништво. Водили су рачуна и о понашању искључених партизана из одреда ⁽⁹⁵⁾.

У овим пословима у току 1941. године НОО су помагале народне страже које су стварали НОО. Народне страже су им биле потчињене ⁽⁹⁶⁾. У многим местима у Србији у току 1941. године народне страже су се старале о реду и сигурности грађана. Оне су по правилу биле састављене од неборачког **становништва** ⁽⁹⁷⁾. Марта месеца 1942. године наређењем Врховног штаба НОП-а и ДВ Југославије, створене су партизанске страже као органи команда места и одговарајућих војних штабова. Задаци партизанских стража знатно су шири, усмерени су углавном ка решавању суштинских питања за потребе војске, наоко и даље имају низ послова које су народне страже имале у својој надлежности. У неким нашим крајевима органи за одржавање реда и безбедности називали су се — комесаријати за јавну безбедност ⁽⁹⁸⁾. Они су вршили исте послове као и народне страже.

Фочанским и септембарским прописима такође је предвиђено да НОО као органи реда и безбедности употребљавају партизанске и сеоске страже „које су потчињене војним властима, командама подручја и командама места“.

У оквиру разноврсне делатности НОО треба истаћи и њихову активну политичку улогу као битну претпоставку за низ акција. Скоро да

⁽⁹²⁾ Зборник IV, књ. I бр. 142; в. упутство ОК КП Карловац о надлежности народних стража, В. I. I., К 1952, ф. 13, док. 7.

⁽⁹³⁾ Зборник IV, књ. 4, бр. 103.

⁽⁹⁴⁾ В. I. I., к. 1612, ф. 24, док. 32.

⁽⁹⁵⁾ Зборник IV, књ. 3, бр. 40.

⁽⁹⁶⁾ Зборник V, књ. I, бр. 35; исто бр. 42; Зборник III, књ. 4 бр. 1; В. I. I. 1490, Ц. ф. 7, док. 4.

⁽⁹⁷⁾ Види распис НОО за Црну Гору и Боку од 11. II 1942. године.

и нема упутства о задацима НОО а да нису предвиђени значајни политички задаци. У ствари основни политички задаци НОО постављени су већ Кардељевим чланком, а касније су унети у многа покрајинска и локална упутства, као и Фочанске и Септембарске прописе. Најзначајнија активност НОО на овом плану испољавала се у мобилизацији и активирању читавог народа за борбу против окупатора и домаћих издајника, као и учвршћењу што тесније везе између фронта и позадине, борба за братство и јединство наших народа, борба против пете колоне и др. ⁽⁹⁹⁾

У Фочанским и Септембарским прописима углавном су побројани ови задаци НОО: „Као носиоци власти ослобођеног народа — истакнуто је у овим прописима — НОО подузимају све мјере да се активизира и уједини сав народ у борби против фашизма и његових домаћих слугу. Преко НОО-а најбоље се и најуспешније остварује најјаче оружје народа у борби против фашизма, јединство свих народа, јединство свих родољубивих снага” ⁽¹⁰⁰⁾.

Наведене активности НОО нису једине, јер су они учествовали у решавању текућих послова, чак би за неке могли да кажемо да су били у искључивој надлежности НОО. На пример, вршили су попис становништва, хране и стоке, ⁽¹⁰¹⁾ попис рођених и умрлих, попис нових бракова. Негде се пред НОО вршила пријава новорођене деце, раније склопљених бракова као и нових бракова. Супружницима су НОО издавали уверења о склопљеном браку, а родитељима уверења за уписану новорођену децу и др. ⁽¹⁰²⁾

Резимирајући приказ основних делатности НОО у овом периоду на ослобођеној територији, можемо закључити да су НОО у већини, без обзира на разне називе а имајући у виду постојање извесних специфичности и различитих услова у развоју НОП-а, вршили многе функције власти које су по садржини истородне. При том треба имати у виду да сви НОО, односно сваки понаособ нису обављали све поменуће делатности, али је битно да су све побројане делатности у свим нашим крајевима где је постојала ослобођена територија биле у надлежности НОО и да су НОО по обиму и садржини функција које су имали као органи нове власти, ту власт и вршили на читавој ослобођеној територији. Оваква садржина рада НОО на ослобођеној територији указује на демократски карактер првих органа народне власти и врло широку платформу у развоју НОП-а који је омогућио овакав развој НОО.

Др Љубица Кандић

⁽⁹⁹⁾ Зборник III, књ. 1, бр. 100 Исто, том. V, књ. 2 бр. 42; Зборник I, бр. 12; В. I. I., К. 1950, ф. 5, док. I.

Треба посебно истаћи значајне политичке задатке теренских одбора ОФ, као: разобличавање пред масама издајника и непријатеља Словеначког народа; осујећење покушаја народних непријатеља да не добијају подршку код народа; борба против групашког сепаратизма; борба за јединство поштених Словенаца; борба против малодушности и капитуланства; подизање националне свести и ауторитета ОФ. Зборник VI, књ. 1 бр. 71.

⁽¹⁰⁰⁾ Л. Гершковић, Документи о развоју народне власти, Бг., 1946, с. 19,

⁽¹⁰¹⁾ Зборник V, књ. 2 бр. 58; Исто, IV, књ. 4 бр. 112; Исто бр. 103.

⁽¹⁰²⁾ Зборник IV, књ. 4 бр. 112; Окружница бр. 1 НОО за Кордун.

РЕЗЮМЕ

Деятельность народно-освободительных комитетов на освобожденной территории до первой сессии Антифашистского вече народного освобождения Югославии (АВНОУ)

Народно-освободительные комитеты (НОК), являясь новыми органами народной власти на освобожденной территории, начиная с 1941. и до конца 1942 года несут многие функции власти, схожие по своему содержанию, несмотря на то, что деятельность комитетов в ходе развития Народно-освободительного движения имела свои отличительные особенности и протекала в различных условиях.

Важнейшие виды деятельности НОК за указанный отрезок времени можно свести к нескольким основным: нормативным, хозяйственным (организация сельского хозяйства, ремесленного и промышленного производства, а также торговли и транспорта), коммунальным и финансовым. Принятие мер по организации успешного снабжения продовольствием народа, в особенности немущих и необеспеченных семейств — погорельцов и беженцев, а также и партизанских вооруженных сил. Затем снабжение оружием, одеждой и обувью партизанских и регулярных отрядов, а также мобилизация годного к службе в армии населения, организация военных мастерских и др. Кроме того разносторонняя деятельность в области культуры, просвещения, здравоохранения, труда и трудовых отношений, судебных установлений, поддержание порядка и безопасности на освобожденной территории, а также весьма важная политическая работа НОК. Подобное содержание деятельности НОК на всей освобожденной территории указывает на существование, весьма широкой платформы развития народно-освободительного движения. говорит об общей направленности к созданию новой власти, что и отразилось на содержании и характере новой власти. Таким образом, различные названия первых органов народной власти и наличие некоторых особенностей и различных условий в развитии народно-освободительного движения не отразилось на содержании новых органов власти. Следует также упомянуть, что в указанном периоде не наблюдалось случаев разграничений в отпращивании многих функций между гражданскими и военными или тыловыми военными органами власти, хотя в данном периоде разграничение компетенций все больше назревало. Точно также не было большого числа случаев разграничения компетенций в несении указанных видов деятельности между низовыми и высшими народно-освободительными комитетами.

SUMARY

*Activity of the people's liberation committees in the liberated territory until the first session of the AVNOJ**

The People's Liberation Committees, as the new people's authorities in the liberated territory in the period from 1941 to the end of 1942, performed many functions of power, which are in essence the same, in spite of certain specificities and different conditions in the development of the NOP (People's Liberation Movement).

The most significant activities of the People's Liberation Committees in the said period may be deduced to a few basic ones »rule making, economic (organization of agricultural, trade and industrial production as well as commerce and traffic), communal and financial. The activities for organizing successfully nutrition of the population, especially of poor and unprovided families — people whose houses were burnt down, refugees and partizan armed forces; then the supply with arms, clothes and footwear of partizan and regular units, as well as mobilization of fighting population; organization of military workshops, etc. Moreover, they carried different activities

*) Antifascist Council of People's Liberation of Yugoslavia

from the field of culture, education, health, labour and labour relations, judiciary, maintaining of order and security in the liberated territory, as well as very important political activity. Such sphere of activities of the People's Liberation Committees throughout the liberated territory indicates existence of a very broad platform for the development of the People's Liberation Movement, of a general orientation in creating the new power, what was reflected in the contents and character of the new authority. Accordingly, different names of the first organs of people's authority and existence of certain specificities and different conditions in the development of the People's Liberation Movement did not affect the scope of these authorities. It should also be mentioned that in the said period there was, in fact, no delimitation in performing many affairs between civilian and military, i.e. military logistics authorities, although the delimitation of the jurisdiction was increasingly noticeable in this period. There was no delimitation, to a great extent, between lower and higher People's Liberation Committees in performing the mentioned activities.

R É S U M É

L'activité des comités de la libération nationale sur le territoire libéré jusqu'à la première session du conseil antifasciste de la libération nationale de Yougoslavie

Les comités de la libération nationale en tant que nouveaux organes du pouvoir populaire sur le territoire libéré dans la période allant de 1941 jusqu'à la fin de l'année 1942 exercent de nombreuses fonctions du pouvoir qui sont de par leur contenu homogènes malgré certaines spécificités et les conditions différentes dans le mouvement de la libération nationale.

Les activités les plus importantes de la libération nationale dans la période mentionnée plus haut peuvent se réduire à quelques unes qui sont considérées comme fondamentales, telles que: l'activité normative, économique (l'organisation de la production agricole, artisanale et industrielle, ainsi que l'organisation du commerce et des transports), communale et financière. Les activités qui se rapportent à l'organisation du ravitaillement de la population en denrées alimentaires, qui fut couronnée de succès, surtout des familles pauvres et sans ressources — des sinistrés et des réfugiés, ainsi que des forces armées partisans; ensuite le ravitaillement en munition, vêtements et chaussures des unités partisans et régulières; ensuite la mobilisation de la population combattante; enfin, l'organisation des ateliers militaires, etc. En outre, d'autres activités furent poursuivies, comme par exemple dans le domaine de la culture, de l'éducation nationale, de la santé publique, des relations de travail, de l'organisation de la justice, le maintien de l'ordre et de la sécurité sur le territoire libéré, enfin il faut signaler l'activité politique des comités de la libération nationale qui fut d'une très grande importance. Un tel contenu de l'activité des comités de la libération nationale sur tout le territoire libéré fait ressortir l'existence d'une très large plateforme du développement du mouvement de la libération nationale, d'une orientation générale dans la formation du nouveau pouvoir, ce qui s'est reflété sur le contenu et le caractère de ce nouveau pouvoir. Par conséquent, les différentes dénominations des premiers organes du pouvoir et l'existence de certaines spécificités et des conditions différentes dans le développement du mouvement de la libération nationale ne se sont pas reflétées sur le contenu de ces organes du pouvoir. De même, il faut remarquer que justement dans la période mentionnée la délimitation n'a pas été effectuée dans l'exercice de nombreuses fonctions entre les organes du pouvoir civils et militaires, c'est à dire des organes de l'arrière, quoique dans cette période la délimitation des compétences s'aperçoit de plus en plus. De même, la délimitation des compétences ne s'est pas réalisée dans une plus large mesure dans l'exercice des activités mentionnées entre les comités de la libération nationale de degrés inférieurs et supérieurs.

ПОЈАМ И МОТИВИ МЕЂУНАРОДНЕ ТЕХНИЧКЕ САРАДЊЕ

Међународна техничка сарадња представља тековину савремених међународних односа, мада је условљена појавама много старијег порекла.

Неравномерни економски развој земаља, постојање неразвијених, развијених и високо развијених држава и противуречности које одатле произилазе, стварајући погодне услове за многе сукобе, проузроковале су у светској јавности, посебно у односима међу државама крајем другог светског рата, један нови вид тих односа на пољу техничке сарадње. Међутим, погрешно би било везивати ову чињеницу искључиво за последице рата и разарања која је собом носио, јер су узроци неравномерног економског развоја света много сложенији и представљају наслеђе вишевековног развоја људске заједнице.

Са становишта међународне техничке сарадње, једна од најзначајнијих чињеница за економску анализу тих узрока, јесте стање које је створено у периоду колонизације и које је управо крајем другог светског рата, тј. на почетку процеса деколонизације, са свим својим последицама, избило пред светску јавност. Од тада, на једној страни постоји мали број високо развијених држава, а на другој, скоро трећина човечанства са крајње ниским нивоом средстава за производњу, упућена на помоћ развијених држава.

Не улазећи у истраживања економских критеријума развијености и неразвијености, можемо констатовати да су иницијативе за пружање помоћи недовољно развијеним земаљама многобројне и врло различите природе. Иако, посматране са становишта финансијских показатеља, у сталном порасту, оне су још увек недовољне да би могли рећи да се приближавамо уклањању дубоког јаза између развијених и неразвијених земаља. Напротив, подаци говоре да су данас, у већини таквих земаља, животни стандарди и национални доходак по глави становника још нижи у поређењу са постојећим пропорцијама између „богатих” и „сиромашних”, „развијених” и „неразвијених” земаља од пре четврт века. ⁽¹⁾

До данас, иако у пружању помоћи мање развијеним земаљама учествују и међународне организације и економски развијене земље, може се констатовати да су такве акције углавном некоординиране (или не-

⁽¹⁾ Les formes actuelles de la coopération internationale; La Documentation française, NED, 1966, No. 3284, p. 36.

довољно координиране), ограничене и (у погледу средстава и у погледу просторне примене) неповезане. Отуда, облици техничке сарадње су веома различити и по замисли, и по извођењу, и по свом дејству. Једна од последица таквог стања јесте и недовољна одређеност самог појма међународне техничке сарадње, односно неприцизност у одређивању њене суштине.

Техничка сарадња или техничка помоћ. На изглед само термиолошко питање крије у себи и суштинске разлике у особеностима предузиманих акција.

Чињеница је да се у савременој светској литератури често употребљавају разни термини за означавање исте појаве. То су, на пример, термини: „aide“, „assistance“, „cooperation“, „взаимопомошћ“, „помошћ“, „содействије“, „сотрудничество“, итд. Међутим, и ти исти термини се употребљавају за означавање различитих појава. Терминологија у овој проблематици није опште прихваћена. Она није ни могла бити тако прихваћена, јер су процеси о којима је реч недовољно издиференцирали многобројне акције помоћи и сарадње.

Сматра се да су термини „техничка помоћ“ (technical assistance) увеле Уједињене нације. Такође се сматра да је у француској терминологији реч „assistance“, због свог каритативног значења, замењена термином сарадње (coopération). Слично се у СР Немачкој, као и у другим земљама, избегава употреба речи „помоћ“ односно замењује се речју „сарадња“, или чак „удруживање“ (association). Међутим, и тада се истиче да концепција помоћи садржи делимично елементе жртве (sacrifice), док је сарадња, а још више удруживање, у суштини засновано на трговинској пракси и на узајамним користима. ⁽²⁾

У француској литератури која прихвата термин „сарадња“ за означавање техничке сарадње, налазимо занимљив покушај дефинисања тог појма путем негативне енумерације онога што не улази у појам сарадње. Аутор тог покушаја, М. Дембеле, каже:

„Нетачна су тврђења да неразвијеним народима недостаје капитал, савремена опрема, стручни кадрови и, пре свега, култура, односно знања која би им омогућавала учествовање у коришћењу богатства које је акумулирао људски ум. Нетачна су стога, јер ти народи поседују своју стару и, некада, веома високу развијену културу. Грешка је у томе што се често култура меша са савременим техничким достигнућима, у чему су ти народи заостали, најчешће не својом кривицом.

Нетачно је и то да је довољно да се тим народима дају финансијска и техничка средства, а да ће се затим, путем неког аутоматизма, остварити жељени економски и друштвени развитак. Још мање је тачно када се инсистира на чињеници да је помоћ „незанимљива“, односно ослобођена свих политичких и идеолошких примеса. Данашња акција сарадње не може се третирати као помоћ, јер помоћ може да буде само једностранни акт, што би искључивало право сваког народа да тежи свом развитуку и да у том циљу предузима одговарајуће мере. Помоћ уместо сарадње, значила би, често, и непотребно расипање добара, односно непостизавање резултата у сразмери с вредношћу уложених средстава.

⁽²⁾ Karres, Samuele: Partnerschaft oder Geschäft mit den Entwicklungsländern? (Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1963, p. 38).

Сарадња се још мање може означавати као дело каритативне природе, што се иначе често чини у политичком оцењивању техничке сарадње. Термин сарадња се не може заменити другим неким термином у коме би се могли истицати елементи алтруизма или филантропије. Каритативне акције искључују свако учешће оних којима се помоћ пружа, што није случај у акцијама техничке сарадње. Техничка сарадња није бесплатна, али је зато организована и дугорочна, што такође говори у прилог одбацавању свих термина који прикривају праву суштину сарадње.”⁽³⁾

У новије време појављују се и предлози да се за техничку сарадњу усвоји нов термин, „интелектуална помоћ” (*aide intellectuelle*), што би међутим осиромашавало садржину техничке сарадње, јер обухвата само један њен вид.

По нашем мишљењу, може се наћи образложење за употребу и термина „помоћ” и термина „сарадња”. Термин „сарадња” означава један даљи, развијенији облик међународне техничке помоћи. У оба случаја остаје битна карактеристика (која је одваја од других облика помоћи): да је она индиректна, да се путем ње преносе на земље кориснице стручна, техничка знања која ће тој земљи помоћи да развије своју економску моћ, сопственим снагама. Међутим, опредељујући се за термин „сарадња”, опредељујемо се и за нови однос између даваоца и корисника, у том смислу што активност државе даваоца треба да буде усклађена са потребама државе корисника, а њихов међусобни однос, израз равноправности пословних партнера.

Да би се утврдило да ли је реч о помоћи или о сарадњи, могао би се користити и показатељ финансијских услова предузете акције. Формално узев, ако је предузета акција бесплатна за корисника, онда би то у сваком случају била техничка помоћ, а ако је она спровођена уз делимично финансирање од стране самог корисника, онда би то био облик техничке сарадње. Међутим, у досадашњој пракси има и честих случајева учешћа земаља корисника у трошковима програма који се од стране земље даваоца означава као помоћ.

Ако резимирамо досадашње дискусије око терминолошког утврђивања појмова сарадње и помоћи, долазимо до ових закључака:

Формално-правно, техничка помоћ је једнострана акција, док је техничка сарадња двострана акција. У односу створеном давањем техничке помоћи, имамо корисника и даваоца, при чему је давалац и финансијер. Код техничке сарадње, акција се своди на омогућавање реализације програма сарадње у свакој земљи, односно у обе стране уговорнице (пружање документације, слање стручњака, обука и усавршавање кадрова, итд.) које се истовремено појвљују и као финансијери сарадње. При том, ниво сарадње је битно везан за економски развој сваке земље уговорнице. Ако је реч о сарадњи између две земље чији је економски развој изразито различит, онда техничка сарадња добија примесе техничке помоћи. Ефикасност техничке помоћи и економски развој земаља, нормално треба да доведе земљу, некадашњу корисницу техничке помоћи, на

(3) Dembele, Michele: Des nouvelles voies de coopération international; Developpement et Civilisations, 1966, No. 26,

позиције саговорача техничке сарадње, а у перспективи и до ситуације у којој ће она сама пружати техничку помоћ или сарађивати са земљама економски слабијом од себе.

Један од критеријума за утврђивање да ли је реч о техничкој помоћи или о техничкој сарадњи јесте и то да ли се стручњаци из једне земље траже (у том случају реч је и о сарадњи) или се у њу само шаљу.

Као пример прерастања једног облика у други, може се навести пример Југославије која је, у почетку, и сама примала техничку помоћ, а сада спроводи техничку сарадњу са Организацијом Уједињених нација (преко њених специјализованих агенција) и са око 65 држава. У односу на земље Запада, може се рећи да је непосредно после другог светског рата примала њихову помоћ, док је сада све већи акценат на сарадњи. У том смислу се иде на реципроцитет. Реципроцитет, али не фискални већ реципроцитет у условима, обезбеђеним на исти начин, на пример, за стручњаке и једне и друге стране уговорнице. Ни обим не може бити одмах реципрочан, али су зато услови битни.

Откуда, може се рећи да је сарадња истовремено помоћ, а да је помоћ истовремено и сарадња. И једнострана помоћ је сарадња, јер помажући другој земљи и земља давалац развија и оспособљава своје кадрове који у суштини остварују сарадњу.

Термин „помоћ“, се на тај начин напушта. И то не само из објективних разлога, већ и из психолошких, односно као израз вођења рачуна о осетљивости народа са којима се сарадња остварује. Термин „помоћ“ све више уступа место термину сарадња. Међутим, елеменат „осетљивости“ може да буде и злоупотребљаван у том смислу што се под термином сарадња могу скривати акције које по својим циљевима и резултатима нису ни помоћ, а још мање сарадња.

Дефиниције међународне техничке сарадње. Овако одређивање појма техничке сарадње било би непотпуно ако се не би водило рачуна и о стварном стању ствари. Акција техничке сарадње данас је често праћена економском експанзијом приватног капитала у разна подручја света, а мотиви те акције остају често исти, било да је у питању бесплатна помоћ или сарадња са делимичним учешћем корисника. Због тога, чини нам се да појам техничке сарадње треба одређивати помоћу елемената које пружа досадашња пракса, њену дефиницију изводити из циљева које постављају њени програми. Према критеријуму примања помоћи без финансијског учешћа или са таквим учешћем државе корисника може се најближе одредити суштина техничке сарадње, односно њене дефиниције.

Правна дефиниција техничке сарадње не постоји. Када се говори о техничкој сарадњи често се полази од тога да је њен појам дефинисан, односно да се „оперише“ са познатим елементима. Понекад се сматра довољним да се нађе њена „суштина“ у чињеници да развијене земље, користећи разне методе и поступке, помажу привредном и општем развоју неразвијених земаља. Техничка сарадња, по мишљењу француског писца. Р. Reuter-а, представља „покушај да се путем међународних метода реше проблеми неразвијених земаља“. (4) Један од занимљивијих покушаја дефинисања техничке сарадње састоји се у тражењу функционалних

(4) Reuter, P.: *Institutions internationales*, Paris, 1955, p. 393.

елемената овог појма. ⁽⁵⁾ У том смислу, техничка сарадња представља један од многих облика помоћи коју једном људском колективитету нуди један или више других људских колективитета. Она доприноси, као што је то случај и са осталим облицима сарадње, односима солидарности. Она приближава владе недовољно развијених земаља владама других земаља или међународним организацијама, јер доприносећи развоју земаља корисница, не путем непосредних новчаних давања или давања сировина, већ стављањем на располагање својих техничких (стручних) знања. Њен циљ је, дакле, преношење знања и да се земљи корисници помогне да се развије сама, помоћу сопствених снага. Коначан циљ техничке сарадње, посматрано са становишта теорије, треба да буде крај, тј. њен престанак, јер она треба сама да доведе до свог гашења. ⁽⁶⁾ Иако овај циљ изгледа данас временски удаљенији него што је био у време започињања акција пружања техничке помоћи, и он нам помаже да ближе одредимо суштину техничке сарадње.

Можда најкраћу дефиницију појма техничке сарадње садржи Тачка IV америчког програма билатералне сарадње у којој је Председник Сједињених Америчких Држава (Х. Труман) говорио о програмима техничке помоћи чија примена треба да омогући „мање срећнима да помогну сами себи.“ ⁽⁷⁾ Концизна али мање идеалистичка је она коју налазимо у разматрањима о политици и организацији помоћи Италије земаљама у развоју. Та дефиниција гласи: „Помоћ је скуп мера чијом се применом може умањити неразвијеност, повећати продуктивност рада и подићи стандард живота становништва.“ Уз оgradu да је „дефиниција појма помоћи више у области економске науке“, налазимо и оцену да она представља „покушај да се путем одређених правних облика и инструмената реши проблем развоја неразвијених земаља.“ ⁽⁸⁾

Свака од наведених дефиниција садржи елементе помоћу којих се може ближе одредити појам техничке сарадње. Међутим, ниједна од њих се не може прихватити као дефиниција која у потпуности и прецизно одређује појам техничке сарадње, а неке се чак задовољавају указивањем на споредне елементе самог поступка сарадње. Зато смаграмо да је битно уочити основну карактеристику техничке сарадње, не претендујући да је тиме дата и њена дефиниција. Полазећи од тога, може се закључити да техничка сарадња представља скуп мера које се путем одређених поступака претварају у инструменте помоћи за привредни и општи развој неразвијених земаља, при чему се као непосредан циљ поставља економско осамостаљивање тих земаља, односно њихово оспособљавање за равноправну међународну економску сарадњу.

Мотиви међународне техничке сарадње. Пракса међународне техничке сарадње почива на врло различитим мотивима. Мотиви су многобројни и различити не само када поредимо мотиве разних држава, већ и онда

(5) Feuer, Guy: Les Aspects juridiques de l'Assistance technique dans le Cadre des Nations Unies et des Institutions spécialisées; Paris, 1957, p. 5.

(6) Maddison, Angus: Assistance technique et développement économique; OCDE, Paris, 1965, p. 9.

(7) Boris, G.: Assistance technique et Point IV; Politique Etrangère, 1950.

(8) Борбевић, Александар: Положај земаља у развоју у уговорима о пружању помоћи; Југословенска ревија за међународно право, 1964, бр. 3, стр. 432.

када их тражимо у политици једне исте државе, посматрано у дужем временском периоду.

За многе државе, износ финансијских средстава која улажу у техничку сарадњу није битан елеменат у политици сарадње. Значајнији фактори су чешће ови: политички разлози, постојање „посебних односа“ који обично резултирају из колонијалних веза, несупротстављање филозофији о потреби пружања помоћи, разлози стратегијске природе. Међутим, свака земља има „свој став“ о мотивима техничке сарадње, посебно о мотивима на којима се заснива њена политика сарадње.

У *Сједињеним Америчким Државама*, година 1949. се наводи као година у којој је акција помоћи неразвијеним земљама постала елеменат националне политике. ⁽⁹⁾ Програм, тзв. Тачка IV, који је Председник Труман изнео у својој приступној беседи 1949. године, и Закон од 1960. године о међународном развоју, представљали су основ политике коју су САД усвојиле у жељи да помогну народе у њиховим напорима да повећају своје материјалне изворе и да побољшају своје услове живота. Међутим, ова помоћ је од самог почетка програмирања замишљена и као акција која ће погодовати економским интересима САД. Америчка Управа је сматрала да техничка помоћ може унапредити привредни развој САД, да ће допринети политичкој стабилности у свету и да ће ојачати отпор совјетској пенетрацији. ⁽¹⁰⁾ Мотиви каритативне, економске и стратегијске природе налазе се у основи сваког програма помоћи САД. Сваки од ових мотива је коришћен за постизање одређених циљева при чему је истицање хуманитарне природе помоћи увек један од покретача јавности у корист пружања подршке акцији помоћи. Међутим, у званичним материјалима о америчкој помоћи иностранству, налази се увек декларација да основни циљ ове акције јесте да се „помогне другим земљама које траже да сачувају своју независност и да постану економски самостални народи“. ⁽¹¹⁾

Истовремено се констатује чињеница да је развој неразвијених земаља неизбежан и да ће САД једино учествујући у том процесу имати могућност да усмеравају развитак тих земаља у правцу који ће најбоље одговарати самим Сједињеним Државама. Сматра се чак да је стално понављање о аполитичкој природи помоћи иностранству завела саме Американце, и то више него руководећи кадар земаља у развоју. ⁽¹²⁾

Мотиви техничке сарадње *Француске* и *Велике Британије*, на пример, као и других некадашњих колонијалних сила, још су сложенији од мотива који покрећу такву акцију у САД.

У извештају Jeanneney, ⁽¹³⁾ који је у *Француској* оцењен као први успели покушај одређивања шта француска политика помоћи иностранству треба да представља у пост-колонијалној ери, налазимо став да тре-

⁽⁹⁾ Ohlin, Goran: Réévaluation des politiques d'aide à l'étranger; OCDE, Paris, 1966, p. 16 et suiv.

⁽¹⁰⁾ Ohlin, Goran: op. cit., p. 17.

⁽¹¹⁾ Из извештаја Комитета за помоћ САД иностранству од 1963. године (Извештај CLAY); Agency for International Development, Principles of Foreign Assistance, Washington D.C., 1963, p.1.

⁽¹²⁾ Mnotgomery, John. D.: The Politics of Foreign Aid: American Experiance in Southeast Asia, 1962, p. 252.

ба одлучно одбацити идеју о економским предностима, као право објашњење за акцију помоћи. Основни мотиви француске политике помоћи, односно сарадње, према овом извештају су: људска солидарност, потреба ширења цивилизације у свет, повезана са легитимном жељом Француске да пропагира своју културу мирољубивим средствима, и политика сарадње са новим државама.

Слично као у Француској, и у *Великој Британији* корени међународне техничке сарадње налазе се у њеној колонијалној политици. Међутим, у Белој књизи коју је Први секретар Трезора поднео 1963. године Парламенту, ⁽¹⁴⁾ као мотиви акције помоћи односно сарадње, наводи се чињеница да помоћ треба да допринесе јачању стабилности у земљама које се налазе на путу развоја и да ће економски прогес, остварен у тим земљама, у крајњој линији користити исто тако и земљама које пружају помоћ.

У *Шведској*, почетак техничке сарадње се везује за 1952. годину када је створен Централни шведски одбор за техничку помоћ. Међутим, политика сарадње је добила своја прва званична објашњења тек у 1962. години. Тада је констатовано да постоје легитимна права неразвијених земаља да достигну већи степен економског развоја, односно једнакости. Политичку потребу вођења рачуна о захтевима нових земаља, влада је спојила са политиком „моралне обавезе пружања помоћи таквим земљама“. Такође је отворено указано на корисност помоћи и за оне који је пружају, јер за индустријски развијене земље та помоћ има и вредност улагања инвестиција у будућа тржишта. Иначе, за јавност, помоћ иностранству је мотивисана једино осећањем солидарности и међународне одговорности.

Од европских земаља вредно је поменути још и мотиве техничке сарадње коју спроводи *СР Немачка*. У овој земљи се истиче да мотиви стратегијске природе или брига о безбедности, или старе везе (нарочито колонијалне природе), не утичу на оријентацију сарадње. Влада често подвлачи да је пружање помоћи морална обавеза и да треба да буде усмерена у правцу интереса којој се та помоћ пружа. Сиromaштво неразвијених земаља, друштвена и политичка нестабилност које прате овакво стање, истичу се као основни мотиви немачке политике техничке сарадње. Ипак, истовремено се не крије чињеница да је таква акција и у интересу индустријски развијених земаља.

Техничка сарадња коју спроводи *Совјетски Савез*, иако њен већи интензитет датира тек од 1953. године, односно 1956. године, веома је значајна компонента у укупном збиру светских финансијских показатеља акција помоћи. Основне карактеристике мотива техничке сарадње СССР-а су ове: вођење рачуна о економској политици, односно усмеравање основне пажње на индустријски развој земље кориснице. Сарадња се остварује без

(13) Jeanneney, Jean—Marcel се налазио на челу Анкете комисије која је припремала поменути извештај. Овај извештај се иначе у литератури упоређује са америчким извештајем Clay и британском Белом књигом. (Ministère d'Etat chargé de la Réforme administrative; «La Politique de coopération avec les pays en voie de développement», Rapport de la Commission d'Etude institué par le Décret du 12. mars 1963).

(14) Ohlin, Goran: op. cit., p. 39.

претходних услова. ⁽¹⁵⁾ Према совјетским ауторима, техничка сарадња са економски слабо развијеним земаљама остварује се у смислу међународног дуга у односима према народима тих земаља, мотиви сарадње са социјалистичким земаљама леже у принципима пролетерског интернационализма, а развијање сарадње са капиталистичким земаљама мотивисано је принципима мирољубиве економске сарадње. ⁽¹⁶⁾

Југославија, која је непосредно после завршетка другог светског рата и сама примала помоћ Организације Уједињених Нација и развијених земаља ради отклањања последица рата и наслеђене неразвијене економске базе, данас има успостављену техничку сарадњу са многим земаљама. Посматрана као део југословенске спољне политике, техничка сарадња доприноси развоју односа између Југославије и других земаља, служи унапређењу југословенске привреде али, у првом реду, у односу на неразвијене земље, техничка сарадња представља акцију која помаже тим земаљама да ојачају своју независност и да убрзају свој привредни развој. Другим речима, мотиве техничке сарадње треба тражити у интересима земаља са којима Југославија има аранжмане о техничкој сарадњи.

Може се закључити да иако се свуда и увек као основни мотив истиче интерес и потребе земље кориснице, односно земље чијем развоју техничка сарадња треба да допринесе, остали више или мање отворено декларисани мотиви, умањују вредност основног мотива.

Наиме, међународна техничка сарадња данас постоји као део политике развијених земаља које, свесне чињенице да су неразвијене земље упућене на њихову помоћ и сарадњу, користе такво стање ствари на тај начин што под видом помоћи и сарадње, у стварности настоје да обезбеде своје место у привреди неразвијених земаља. У неким случајевима могло би се говорити и о елементима прикривеног неоколонијализма, било да је реч о односима између некадашње метрополе и колоније, било да је реч о пракси капиталистичких земаља које истичу „да нису оптерећене историјским обавезама према некадашњим колонијама“, већ непосредно обезбеђују продор свог капитала на нова светска тржишта.

Еволуција политике техничке сарадње води доктриналном плурализму и различитим концепцијама помоћи. У оквиру тога може се констатovati да свака држава има сопствену концепцију помоћи, при чему се заједнички елеменат може наћи једино у националном интересу као основној преокупацији. Да је то тачно, образлаже се чињеницом да мотиви којима се руководе земље као што су Француска, САД, СР Немачка, СССР и Велика Британија, представљају мешавину широкогрудости и егоизма. Помоћ САД је инспирисана хуманитарним, политичким и трговачким интересима; Француска главнину својих напора усмерава на своје бивше колоније; Велика Британија је све до 1958. године пружала непосредну помоћ једино зависним територијама; СР Немачка води политику трговинске експанзије, а СССР користи политику помоћи као средство економске офанзиве против земаља капиталистичког блока. Мотиви развоја неразвијених земаља појављују се уз наведене само као допунски

⁽¹⁵⁾ Les formes actuelles de la Coopération internationale; La Documentation française, NED, 1966, No. 3284, p. 25—27.

⁽¹⁶⁾ Богоуславский, М. М.: Правовые вопросы технической помощи СССР иностранным государствам и лицензионные договоры; Москва, 1963, стр. 3 и 4.

мотиви, а помоћ која би требало да има претежно економски карактер, прелази на план политике. ⁽¹⁷⁾

Било би нетачно ако би се сви мотиви који покрећу механизам међународне техничке сарадње свели на ове, у крајњој линији у великој мери неоколонијалистичке елементе сарадње. Чак и у мотивима којима се руководе дојучерашњи колонизатори има, као што смо видели, позитивних елемената вођења рачуна о интересима земље у развоју са којом се сарађује.

Несумњиво да је интерес земаља у развоју мотив на коме се заснива политика техничке сарадње социјалистичких земаља. Економска и политичка самосталност земаља у развоју представљају основни мотив организовања сарадње са неразвијеним земаљама. Често, за земљу која помаже привредном и општем развоју неразвијене земље, техничка сарадња оптерећује сопствену привреду. Међутим, и за социјалистичке земље се може рећи, да кад год је то могуће, односно кад није на штету земље кориснице, оне настоје да техничку сарадњу повежу са интересима своје привреде, са трговинским и инвестиционим пословима.

Упркос мноштва и разноликости мотива, што је последица и чињеница да техничка сарадња представља само један од многих видова међународне сарадње, може се извести и овај општи закључак. Без обзира на то какви мотиви покрећу акцију техничке сарадње, она постаје један од значајнијих инструмената развоја људске заједнице. Међународна техничка сарадња доприноси стварању и развијању материјалне базе неразвијених земаља, односно њиховом општем развоју. У којој мери и којом брзином се тај развој остварује, зависи још од многих других чињеница, међу којима мотив сарадње као елеменат њене основе, битно утиче на начин организовања међународног система техничке сарадње.

Др Вида Чок

РЕЗЮМЕ

Понятие и мотивы международного технического сотрудничества

Международное техническое сотрудничество, как один из видов международного сотрудничества, в котором принимают участие и международные организации и государства, является акцией, по разному определяемой и мотивы которой по разному объясняются. Для обозначения указанной акции в настоящее время употребляются главным образом два термина: „техническая помощь” и „техническое сотрудничество”. Кроме общих Элементов, находящихся свое выражение в том, что путем таких акций сторонам по договору передаются специальные, технические знания с целью оказания данной стране помощи в развитии ее экономического потенциала, понятие „помощь” и „сотрудничество” могут существенно различаться. Техническая помощь является односторонней акцией, в то время как техническое сотрудничество представляет двухстороннюю акцию. В отношениях, возникаемых оказанием технической помощи, имеются две стороны: одна — предоставляющая помощь, и другая — ее получающая, при чем сторона, оказывающая помощь, одновременно снабжает денежными средствами. При техническом сотрудни-

(17) Gendarme, René: L'évolution de la politique de l'aide; Développement et Civilisations 1966, No. 27, p. 20—31.

честве акция имеет целью сделать возможным реализацию программы сотрудничества в обеих странах, при чем обе страны одновременно и финансируют сотрудничество. Эффективность технической помощи должна привести страну, в прошлом пользующуюся технической помощью, на позиции договорной стороны о техническом сотрудничестве, а в дальнейшем и до положения, при котором она сама будет оказывать технической помощи странам, в экономическом отношении менее развитым чем она. Термин „сотрудничество“ в силу этого означает дальнейшую, более развитую форму технической помощи.

Юридического определения технического сотрудничества не существует, хотя в этом направлении предпринимались многочисленные шаги. Исходя из основных характеристик технич. помощи, можно сделать вывод, что оно представляет совокупность мероприятий, превращающихся в определенном порядке в инструменты помощи для хозяйственного и общего развития недостаточно развитых стран, при чем непосредственной целью ставится поднятие этих стран до уровня экономической самостоятельности их, до способности стать равноправными партнерами в международном экономическом сотрудничестве.

Эволюция политики технического сотрудничества ведет к доктринальной полярности и разнобою в понимании помощи. Можно констатировать, что каждое государство имеет свою собственную концепцию помощи, при чем общий для всех элемент можно найти лишь в национальных интересах как главной побудительной причине. Нет сомнения, что заинтересованность слаборазвитых стран является одним из мотивов, на которых основывается политика технического сотрудничества. Не редки случаи, когда для страны, оказывающей помощь в хозяйственном и общем развитии недостаточно развитых стран, техническое сотрудничество означает обременение собственной экономики. Однако каждая из таких стран старается повязать техническое сотрудничество с интересами собственного хозяйства, с торговыми сделками и размещением капитала. Таким образом технич. сотрудничество становится одним из элементов длительной экономической политики страны. Все же, несмотря на множество мотивов, разнообразных по своей природе, можно констатировать, что техническое сотрудничество, как акция, движимая указанными мотивами, становится одним из важных инструментов развития содружества людей. Техническое сотрудничество способствует созданию и развитию материальной базы недостаточно развитых стран и содействует их общему подъему. В какой мере и в каком темпе развитие осуществляется зависит еще от многих других факторов, в числе которых мотив сотрудничества, как его основной элемент, существенно влияет на способ организации международной системы технического сотрудничества.

SUMARY

The notion and motives of the international technical cooperation

The international technical cooperation, as one of the forms of the international cooperation, in which international organizations and states take part individually, represents an action defined in different ways and its motives are differently interpreted. Two terms are mainly used to-day to denote the same action. These are: »technical assistance« and »technical cooperation«. Besides common elements, which are manifested in the fact that professional and technological knowledge is transferred, through such actions, to the benefiting country, with the aim to help the country to develop its economic potentials, »assistance« and »cooperation« can substantially differ. Technical assistance is onesided action, while technical cooperation is a bilateral action.

In the relationship resulting from the technical assistance we have the user and the donor, the donor being the financier. In the technical cooperation the action is reduced to making possible implementation of the cooperation programme and both countries finance the cooperation. Efficiency of the technical assistance is supposed to raise the country, the former beneficiary of the technical assistance, to the level of a party negotiating on the same footing technical cooperation, with the prospect of lending aid to the countries economically weaker. The term of cooperation, therefore, hints a further, more developed form of technical assistance.

There is no legal definition of the technical cooperation, although many efforts have been made in this respect. Departing from the basic characteristics of the technical cooperation, it can be concluded that it represents a series of measures which are transformed by established procedures into the instruments of assistance for economic and overall development of undeveloped countries, the economic independence of these countries being set up as the immediate goal, or rather their becoming fit for an equal international economic cooperation.

Evolution of the policy of the technical cooperation leads to the doctrinal pluralism and different concepts of assistance. In terms of this, one can state that each country has its own concept of assistance and the common element can be only found in the national interest as the fundamental preoccupation. The interest of developing countries is, undoubtedly, one of the motives on which the policy of technical cooperation is founded. Technical cooperation often means for the country helping the economic and general development of undeveloped countries burdening its own economy. However, each of these countries endeavours to link the technical cooperation with the interests of its economy, with commercial and investment affairs. In this way, technical cooperation becomes one of the elements of the longterm policy of the country. Yet, in spite of many motives differing in their nature, one may state that technical cooperation, as an action moved by these motives, becomes one of the significant instruments of the development of the human community. It contributes towards the creation and development of the material basis of undeveloped countries, i.e. towards their general development. The extent and spread of this development depends on many other factors and among these the motive of cooperation, as its elemental basis, substantially influences the mode of organizing the international system of technical cooperation.

R É S U M É

La notion et les motifs de la coopération technique internationale

La coopération technique internationale, en tant que l'un des aspects de la coopération internationale, dans laquelle participent tant les organisations internationales que les Etats en particulier, représente une action qui peut être définie de plusieurs manières et dont les motifs sont interprétés différemment. Pour désigner la même action on emploie aujourd'hui deux expressions, à savoir: «l'Assistance technique» et la «Coopération technique». A part les éléments communs qui s'expriment dans le fait que par la voie de telles actions on transplante dans les pays bénéficiaires les connaissances professionnelles et techniques dans le but d'aider ces pays dans le développement de leurs potentiels économiques, «l'assistance» et «la coopération» peuvent se différencier aussi substantiellement. L'assistance technique est une action unilatérale, tandis que la coopération technique est une action bilatérale. Dans le rapport formé par l'attribution de l'assistance technique nous avons, d'une part, le bénéficiaire et, d'autre part, le donneur, auquel cas le donneur

est aussi le financier. Dans la coopération technique l'action se réduit à rendre possible la réalisation du programme de coopération dans les deux pays qui se présentent en même temps comme financiers de la coopération. L'efficacité de l'assistance technique doit assurer au pays qui a bénéficié auparavant de l'assistance technique de pouvoir s'élever à la position de co-contractant de la coopération technique, et en perspective à la situation qui lui permettra de fournir l'assistance technique aux pays qui sont économiquement moins développés que lui-même. L'expression coopération signifie, par conséquent, une forme plus avancée, plus développée, de l'assistance technique.

La définition juridique de la coopération technique n'existe pas, quoique de nombreuses tentatives ont été faites dans ce sens jusqu'à présent. En partant des caractéristiques fondamentales de la coopération technique, on peut conclure qu'elle représente un ensemble de mesures qui se transforment par la voie des procédés déterminés en instruments d'assistance pour le développement économique et général des pays sous-développés, auquel cas le but principal qu'il faut atteindre est l'émancipation économique de ces pays, c'est à dire de les rendre à même de participer à égalité de droits dans la coopération économique internationale.

L'évolution de la politique de la coopération technique conduit au pluralisme doctrinal et aux conceptions différentes de l'assistance. Dans une telle conjoncture on peut constater que chaque Etat a sa propre conception de l'assistance, d'où il s'ensuit qu'on ne peut trouver un élément commun que dans l'intérêt national en tant que préoccupation essentielle. Il est incontestable que l'intérêt des pays en voie de développement est l'un des motifs sur lequel se base la politique de la coopération technique. Bien souvent, pour le pays qui prête son concours au développement économique et général aux pays sous-développés, la coopération technique représente une charge qui grève sa propre économie. Cependant, chacun de ces pays s'efforce de rattacher la coopération technique avec les intérêts de son économie, avec les affaires commerciales et d'investissement. De cette façon, la coopération technique devient un des éléments de la politique économique de longue durée du pays. Néanmoins, malgré le grand nombre de motifs, qui sont différents d'après leur nature, on peut constater que la coopération technique en tant qu'action qui est mise en mouvement par ces motifs, devient un des instruments importants du développement de la communauté humaine. Elle contribue à la création et au développement de la base matérielle des pays sous-développés, c'est à dire à leur développement général. Dans quelle mesure et à quelle vitesse ce développement se réalise dépend aussi d'un grand nombre d'autres facteurs, parmi lesquels le motif de la coopération, en tant qu'élément de sa base, exerce une influence substantielle sur le procédé de l'organisation du système international de la coopération technique.

О РАДНОМ ОДНОСУ

I — Природа и карактер радног односа у новим условима

Радно-правни однос је двостран однос који настаје у процесу рада и производње, у коме се, с једне стране, као правни субјект увек налази физичко лице које у овај однос улаже свој рад (физичку и умну активност), а, с друге стране, радна организација као правно лице, у којој се на средствима у друштвеној својини организује слободно удружен рад радних људи, држава или друго правно односно физичко лице (приватни послодавац) које по закону може поред свог рада употребљавати и рад других лица (допунски рад).

У теорији и законодавству постоје различита схватања о природи и карактеру радног односа у постојећим условима. У условима ослобођеног и друштвено организованог рада, радни однос добија нову садржину и нова специфична обележја: по основу слободно удруженог рада и самоуправљања на средствима у друштвеној својини успостављају се, с једне стране, међусобни радни односи, али, с друге стране, рад на средствима у друштвеној својини све више добија и карактер друштвеног радног односа.

У погледу природе и карактера радног односа постоје две концепције: концепција међусобног радног односа која је дошла до изражаја у Основном закону о радним односима и концепција радног односа.

1. *Концепција међусобног радног односа.* Ова концепција полази од основе нашег друштвено-економског уређења коју, између осталог, чини слободно удружен рад на средствима за производњу у друштвеној својини и на оваквом раду покушава да постави и изгради нов економско-правни систем друштвено организованог рада, напуштајући све класичне институције и конструкције најамног радног односа. У таквим условима, стога, садржину радног односа чине узајамна права и дужности која настају успостављањем међусобних радних односа између самих чланова радне заједнице, а не између радника и радне организације као правних субјеката. То се објашњава на следећи начин. Ослобођењем рада долази до укидања најамног радног односа, — односа између два правна субјекта од којих један, радник, изнајмљује своју радну снагу као робу, а други, у лицу послодавца као власника средстава за производњу — уз давање одређене накнаде, најмнине — тај рад користи, што чини суштину најамног радног односа. Међутим, у условима ослобођеног рада сред-

ства рада и радна организација постају само инструмент радних људи за успешно остваривање њихових интереса — да радом непрестано побољшавају своје материјалне и духовне услове. Радна организација („предузеће“) престаје више да буде оличење неког „вишег интереса“, — она постаје само средство радне заједнице за остваривање непосредних интереса самих радних људи, односно средство за организовано самоуправљање производњом и радом, и расподелом дохотка. ⁽¹⁾ Ово становиште о непризнавању радној организацији својства правног субјекта у радном односу заснива се на уставној поставци да радни људи као чланови радне заједнице „успостављају међусобне радне односе“ (члан 10. Устав СФРЈ), те се по основу рада удружују у радне заједнице.

У овом схватању је позитивно то што се чини покушај да се у новим условима отклони све оно што би новој категорији друштвеног рада дало обележје најамног радног односа, као и све оно што би могло да подсећа на такав однос, и што тежи да проналази основе за нове односе у друштву у области рада, да радног човека створи што слободнијим и независнијим. С друге стране, међутим, могу се овом схватању ставити и извесне примедбе; да није имало снаге да постави и изгради један потпун систем већ је остао у оквирима стварања новог, да није довршен и да није у могућности да пружи одговор на сва питања и проблеме који се појављују у његовом спровођењу. Уопште узев, то је систем који се тек налази у својем формирању.

2. *Концепција радног односа.* Социјалистичко друштво је организована заједница, у којој су сви њени чланови равноправни и са једнаким правима у употреби и коришћењу средстава рада у друштвеној својини. У таквој заједници сваки појединац има обезбеђену максималну могућу аутономију личности, која искључује хијерархијски однос између индивидуалног и друштвеног интереса, ⁽²⁾ али појединац, као њен члан, истовремено има и одређене обавезе према њој које нужно постоје у условима друштвене својине на средствима рада и производње организоване друштвене заједнице на принципима узајамне солидарности.

У условима друштвене својине на средствима рада и организоване друштвене расподеле рада, оснивање радне организације има за сврху остваривање општедруштвених интереса и интереса радника. Међутим, радна организација као институција друштвене заједнице постоји независно а не зависно од одређених појединаца, који по својој слободној вољи код ње ступају на рад и одлазе са рада, и она је та која је носилац одређених права у погледу средстава у друштвеној својини и која овим средствима одговара за своје обавезе. Отуда радна организација и представља правно лице, ⁽³⁾ које својство не може да има радна заједница; у постојећим условима радна заједница се појављује само као социјална категорија и као орган управљања радне организације, ⁽⁴⁾ док је

(1) Образложење Предлога основног закона о радним односима, — Савезно извршно веће, марта 1965. године, страна 81. „Радни односи у систему самоуправљања“, — Алберт Роман; „Социјална политика“, бр. 9—10, стр. 882.

(2) Експозе председника Комисије за уставна питања Едварда Кардеља, објављен уз Устав СФРЈ, издање „Службеног листа СФРЈ“, 1964, стр. 11;

(3) Члан 15. став 2. Устава СФРЈ;

(4) Др Александар Балтић: Основни радног праца Југославије, стр. 51, Београд, 1965. године.

носилац одређених права и обавеза на средствима за производњу сама радна организација коју, као правно лице, може основати сагласно закону, друштвено-политичка заједница, радне и друге организације и грађани (сл. 13 ст. 1 Устава СФРЈ).

Полазећи од оваквог положаја радне организације, радни људи ступају у радни однос са радном организацијом, јер се између радника и радне организације успостављају одређена права и дужности по основу рада из радног односа, тј. радни однос, а не између самих чланова радне заједнице.

Концепција радног односа ослања се на уставне поставке као и концепција међусобног радног односа. У прилог постојања радног односа истиче се да се по одредбама члана 10. Устава СФРЈ међусобни радни односи успостављају тек *по ступању на рад у радну организацију*, што предпоставља претходно заснивање радног односа, тј. ступање у одређен правни однос са радном организацијом као правним лицем; ово произилази из саме формулације тога члана по коме „радни људи који раде у радној организацији успостављају, као чланови радне заједнице, међусобне радне односе и равноправни су у самоуправљању”.

3. *Осврт на ове концепције.* Концепције међусобног радног односа у тежњи да обезбеди што већу аутономију личности у условима ослобођења рада, испушта из вида да у условима друштвене својине средства за производњу интерес појединца ставља изнад општег интереса. Несумњиво је да радни људи који се слободно удружују по основу рада, постају у овим условима непосредни произвођачи — самостално управљају средствима рада и производње, и самостално располажу личним дохотком. Међутим, они се истовремено, преко радне организације, налазе и у извесном одређеном односу са друштвеном заједницом, јер раде на средствима која припадају друштвеној заједници а рад на тим средствима има не само лични већ и општедруштвени карактер, као и да економске губитке радне организације у крајњој линији сноси сама друштвена заједница, што произилази из самог односа који се установљава између радних људи и друштвене заједнице, заступљене у радној организацији.

Међусобни радни однос се не може посматрати и решавати независно од друштвене заједнице, јер све дотле док се средства за производњу налазе у друштвеној својини и не дају у закуп, радна организација нужно мора да има својство правног лица и правног субјекта у радном односу, преко које се остварују и друштвени и појединачни интереси.

Поред тога, из међусобног радног односа произишало би да свако лице које ступа на рад, ступа појединачно у међусобни радни однос са сваким другим радником и да се радни однос заснива понаособ и узajамно између свих радника, — да се само радници појављују као правни субјекти у заснивању радног односа. Уместо оваквог решења, ова концепција својство субјекта у међусобном радном односу даје радној заједници. По уставним одредбама, међутим, радна заједница не може ступити у правне односе, јер нема својство правног лица и стога би то својство могло бити само фиктивно.

Схватање радног односа као међусобног радног односа у оквиру радне заједнице искључивањем радне организације као правног субјекта, до-

води и до других тешкоћа. Ако би радна заједница чинила економску заједницу по основу међусобног радног односа, чланови такве заједнице морали би да учествују у губицима радне организације и својом личном имовином а не само имовином друштвене заједнице.

Рад на средствима за производњу у друштвеној својини представља организовану друштвену функцију у којој долази до међусобних односа, али и до одређеног односа са друштвеном заједницом преко радне организације, јер њена средства служе задовољавању и личних и заједничких потреба и интереса. Полазећи од оваквих услова, Устав СФРЈ и прокламује да радни људи управљају тим средствима у сопственом интересу и у интересу друштвене заједнице, одговорни једни другима и друштвеној заједници. ⁽⁵⁾

Отуда се као основно начело и у Основном закону о радним односима (члан 11. став 1) уноси да радник има на свом радном месту опште и посебне дужности према раду и одговорност према другом раднику, друштвеним средствима и радној и друштвеној заједници.

Посматрање радног односа искључиво као међусобног радног односа а радне организације као средства радне заједнице, доводило би у неравноправан положај чланове друштвене заједнице ван радне заједнице. У стварању средстава производње и оснивању појединих радних организација улажу се материјална средства читаве друштвене заједнице напором свих радних људи, па отуда радна организација не би могла да представља само средство радне заједнице за остваривање интереса њених чланова — групе људи која би се тиме ставила у привилегован положај у односу на остале радне људе. То би даље значило — према овој концепцији — да радне организације не могу служити члановима радне заједнице искључиво у циљу њиховог непосредног личног коришћења већ само на управљање које се врши у име радне организације, која истовремено представља интересе и друштвене заједнице и радне заједнице.

Концепција радног односа, међутим, у жељи да усклади индивидуалне са друштвеним интересима, испушта из вида да радни однос више не постоји у оном виду у коме се раније појављивао, као и да у слободно удруженом раду долази и до извесних односа по основу рада између самих чланова радне организације. Поред радног односа успоставља се и међусобни радни однос — однос који произилази из слободно удруженог рада, у коме долази до посебних узајамних права и дужности по основу оваквог рада (управљање радном организацијом, расподела личног дохотка, годишњи одмор дужи од 14 радних дана и т. сл.) за разлику од права и дужности која између радника и радне организације произилазе из друштвеног радног односа.

Карактер друштвеног а не међусобног радног односа имају, на пример, следеће институције у области рада: право на рад на средствима за производњу и рада у друштвеној својини (право радника да путем конкурса под једнаким условима ступа на рад); минимални лични доходак; право на ограничено радно време и законом утврђене одморе; посебна заштита жена, омладине и инвалида; реелекција радника на руководним

(5) Устав СФРЈ, Глава III, став 1.

радним местима и поступак за избор директора радне организације; социјално осигурање; законско право радника да остане на раду у радној организацији за све време док постоје објективни услови за његов рад и сл.

Како радни однос ствара права и дужности по основу рада не само између самих чланова радне заједнице, већ и у односу на саму радну организацију, на друштвена средства рада и друштвене интересе, такав однос има у својој основи несумњиво карактер друштвеног радног односа. То је, међутим, сасвим нов однос који не искључује право радних људи да у слободно удруженом раду на средствима у друштвеној својини, у оквиру радне организације, самостално управљају производњом и самостално врше расподелу дохотка, као и да самостално уређују своје међусобне односе, али увек у складу са друштвеним потребама и друштвеним интересима.

Поред тога, радни однос као друштвени однос претпоставља, с друге стране, обавезе и друштвене заједнице у гарантовању појединих права по основу рада из радног односа.

Радни однос, који у условима постојећих друштвених односа, није могао наћи потпуно и одговарајуће решење у теорији и законодавству, морао би, због свог фундаменталног значаја, да буде предмет посебног теоријског испитивања са социолошког, економског и правног становишта, проучавањем односа ослобођења рада, самоуправљања и организованог рада као друштвене функције на средствима за производњу у друштвеној својини.

II. Основни закон о радним односима

1. *Карактер и структура закона.* Област рада и радних односа спада у основно савезно законодавство (чл. 161 став 2. Устава СФРЈ).

Основни закон о радним односима, који на јединствен начин регулише раде односе, представља, међутим, по свом карактеру и структури извесну новину у законодавној пракси. Наиме, ако се анализирају његове одредбе може се констатовати да он садржи једним делом норме из основног законодавства, а другим делом норме које имају карактер потпуних савезних закона. Најзад, за извесне норме закона пре би се могло рећи да више подсећају на општи закон него основни. Уз то, Основни закон у чл. 17 став 1 предвиђа могућност да се законом може одступити и од самих начела, права и дужности утврђеним овим законом. Ово последње не би било у сагласности са оним његовим одредбама које би пре одговарале категорији општих закона. Укратко, закон садржи како потпуне, непосредно императивне норме, тако и основне или опште, директивне или диспозитивне норме.

Отуда, ова различитост по карактеру и значењу његових одредаба, уз делимично непрецизну технику изражавања, у досадашњој пракси изгледа да је био главни разлог што је долазило до знатних тешкоћа у да-

љем разрађивању радног законодавства, а нарочито републичког и унутрашњег самоуправног уређења радних односа у радним организацијама.

2. *Начело рационалности у уређивању радних односа.* Полазећи од чл. 9 Устава СФРЈ да самоуправљање у радној организацији обухвата право и дужност радних људи да одлучују о међусобним радним односима, Основни закон о радним односима оставља радним организацијама да, у складу са постављеним начелима и оквирима, самостално регулишу радне односе својим нормативним актима. Мада у основи самостално нормативно уређивање радних односа чини врло значајан фактор у развоју радничког самоуправљања, с друге стране, свака радна организација добила је функције интерног „законодавног тела”. То захтева велико и стално ангажовање у регулисању радних односа доношењем разних општих аката, материјалне трошкове и одговарајући стручни ниво радника који раде на овим пословима у радним организацијама. Поред тога, знатан број радних организација, нарочито оне са малим бројем чланова радне заједнице или са исповољном квалификационом структуром кадрова, није у могућности да, у делу који садржи директиве, односно инструктивне норме, обезбеди успешну нормативну делатност, што има за последицу неправилно и незаконито регулисање радних односа или шаблонско преузимање појединих општих аката од стране других радних организација, чија решења не одговарају њиховим специфичним условима.

Известан недостатак Основног закона о радним односима лежи и у околности што знатан број института из радних односа остаје нерегулисан за краће или дуже време нормативним актима појединих радних организација, а сам закон се непосредно не може примењивати. То доводи до правних празнина у пракси, које стварају тешкоће радним организацијама и узрок су великом броју радних спорова које је тешко решити.

Из ових разлога било би, можда, правилније у датим условима да је Основни закон о радним односима, поред директивних, односно диспозитивних норми, предвидео и такве норме које би се могле (субсидијарно) непосредно примењивати у пракси, уколико и док радне организације, према својим посебним условима и захтевима, не би поједине институте регулисале својим нормативним актима. Радничко самоуправљање и уређивање међусобних радних односа тиме се не би ограничило, а нарочито би се отклонила привремена празнина у регулисању радних односа од стране радних организација, до којих сада долази због тога што се Основни закон о радним односима у извесним својим деловима не може примењивати, изузев оних одредаба које имају карактер императивних и потпуних норми које се непосредно примењују, без учешћа допунског регулисања самоуправним нормативним актима радних организација. Додајмо томе, да би овакав начин уређивања радних односа смањно и ангажованост судова у решавању радних спорова.

Најзад, мислимо да је закон морао да води рачуна и о малим радним организацијама од по неколико чланова радне заједнице, које се у уређивању радних односа не могу потпуно, у свим питањима и односима, уклопити у постојећи систем који предвиђа закон. Овде је, чини се,

морало да дође нешто друкчије уређивање међусобних радних односа од стране самог законодавца.

3. *Правни основ радног односа.* Правни основ радног односа саображавао се временом самом карактеру радног односа, — од уговора о најму као облигационог односа, преко уговора о раду као уговора „*sui generis*“, до негирања радног односа и његовог правног основа.

Концепција одлуке о пријему радника на рад, спроведена кроз одредбе Основног закона о радним односима, полази од негирања постојања радног односа и правних субјеката у овом односу, сматрајући међусобни радни однос искључиво као економски а не правни однос. Мада у основи радни однос има економски карактер, ово схватање испушта из вида чињеницу да је сваки економски однос, који је уоквирен законским нормама и који производи економске и правне последице, истовремено и правни однос. Код утврђивања правног основа у односима који настају у овој области није толико од утицаја сам карактер радног односа као међусобног радног односа, колико је битно да је слободно удружен рад на средствима у друштвеној својини правно регулисан однос. Несумњиво је да ступање на рад, иступање из радне организације, право на лични доходак, одговорност радника за повреду радне дужности и накнаду штете, право на годишњи одмор, као и сви други институти у области радних односа, представљају не само економску и друштвену, већ и правну категорију.

Одлука о пријему на рад као правни основ ступања на рад представља у основи једностранни правни акт, мада се он увек доноси од колективног органа радне заједнице; он је једностран правни акт у односу на самог радника који се прима на рад, јер у његовом доношењу учествује само један субјекат у радном односу — радна заједница (радна организација). Отуда се одредбом члана 24. став 1. Основног закона о радним односима и прописује да радник мора бити писмено обавештен о одлуци радне организације којом је *примљен* на рад и о дану када треба да ступи на рад. Закон наглашава „пријем на рад“, што ступању на рад формално даје карактер једностраног одлучивања.

Одлука о пријему на рад не изражава у довољној мери аутономију личности, право радника да се као слободна личност удружује и да својом слободно израженом вољом ступа на рад; личност човека у условима у којима се остварује самоуправљање на основу слободно удруженог рада, морала би да буде довољно наглашена и у правном основу код ступања на рад у радну организацију. На тај начин дошла би више до изражаја и равноправност субјекта у радно-правном односу.

Затим, Основни закон о радним односима предвиђа и могућност уговарања посебних услова рада. Тако, на пример, може се уговорати дан ступања радника на рад, рад с непуним радним временом, време које је радник дужан да остане на раду по донетој одлуци радне организације о престанку рада (рок престанка) односно саопштења радника да иступа из радне организације (иступни рок). Уговарање ових услова, међутим, не лежи у правној природи једностраног правног акта, какав карактер има одлука о пријему на рад.

Полазећи од постојећих особина и самог карактера радног односа у постојећим условима, његов правни основ требало би да буде *споразум о радном односу* који се закључује између радника и радне организације. Овим правним основом обухвата се радни однос у потпуности, од ступања на рад, за време његовог трајања, па све до његовог престанка, што представља адекватнији основ од осталих правних основа радног односа. Даље, његово преимућство у односу на одлуку и решење састојали би се у томе, што овај основ потпуније изражава аутономију личности, човека као самосталног и равноправног субјекта у економским односима и у раду. Споразум о радном односу има и ту предност што је еластичнији, јер као правни инструмент допушта могућност уговарања појединих услова рада тамо где се то појављује као неопходно.

4. *Рад у више радних организација*. У члану 19. став 3. Основног закона о радним односима прописано је да „радник има право да ради једновременно у више радних организација и да на тај начин остварује пуно радно време”.

Ова одредба, која регулише питање могућности да радник истовремено буде у више радних односа, није довољно јасна, јер се из ње не види да ли радник може бити у више радних односа и у случају када ради код једне организације са пуним радним временом, као и какав је његов положај, ако би то било могуће.

Дата формулација у Закону, у пракси ствара необично велике тешкоће, те би било целисходно ову одредбу преиспитати и дати, можда, другачије решење и бољу формулацију.

Ово је од посебног значаја, јер Основни закон о радним односима више не предвиђа хонорарни ни привремени радни однос.

5. *Рад као грађанско-правни однос (уговор о делу)*. У члану 138. став 2. Основног закона о радним односима предвиђена је могућност да радник обавља рад у радној организацији, који у себи може да садржи све елементе радног односа, али се не сматра радом из радног односа, већ се квалификује као грађанско-правни однос. Тиме се радни човек ставља у неповољнији положај, јер му се на тај начин ускраћују сва права по основу рада из радног односа, чак и право на социјално осигурање за случај повреде односно професионалног обољења на раду, које је право припадало лицима у привременом радном односу по одредбама Закона о радним односима од 1957. године.

Може се поставити оправданост постојања институције „вршења послова које се не сматра радним односом” како је она (неодређено и непотпуно) постављена у члану 138. став 2. Основног закона о радним односима, као и њене усклађености са одредбама члана 33. и 7. Устава СФРЈ, којима се зајемчује једнакост у правима и дужностима грађана, као и да материјални и друштвени положај радника одређују једино рад и резултати рада.

Основни закон о радним односима не прави разлику између уговора о делу као облигационог односа, који се закључује за вршење одређеног посла и вршења „живог, текућег рада” у самој радној организацији, који, мада се не квалификује као радни однос, има елементе радног од-

носа и по својој природи мора да буде друкчије третиран од извршења посла по уговору о делу (члан 17. став 4. и члан 138).

6. *Утврђивање поступка.* Основни закон о радним односима предвиђа у члану 88. да радна заједница утврђује поступак за утврђивање повреде прописаних радних дужности радника.

Утврђивање овог поступка ствара велике тешкоће у пракси, посебно малим радним организацијама. Неке радне организације користе кривични поступак који је за њих тежак и компликован и не одговара дисциплинском поступку, док друге радне организације користе управни поступак.

Било би корисно ако би се у Основном закону о радним односима утврдила извесна начела овог поступка који би олакшао рад радним организацијама и истовремено их обавезао да се придржавају одређених правила, која су од посебног значаја код утврђивања одговорности и изрицања мера.

7. *Терминологија и појмови.* Посебан проблем у Основном закону о радним односима представља терминологија, као и формулације појединих чланова. Поједини термини нису приступачни и довољно јасни радним људима, а поједине формулације ни довољно прецизне, што отежава примену закона. За ово навешћемо следеће примере. Уместо класичног термина „отказни рок“ закон (члан 100 употребљава термин „време које је радник дужан да остане на раду од дана саопштавања своје намере да престане са радом“. Овај термин је описан, не представља стручни израз и врло је неприступачан радним људима, из којих је разлога тешко у пракси избећи ранији термин, који не одговара постојећем карактеру радног односа. Уместо овог описног термина, био би адекватнији и приступачнији термин „иступни рок“, за случај када сам радник иступа из радне организације, односно „рок престанка рада“, када радни однос престаје одлуком радне организације.

У члану 36. Основног закона о радним односима предвиђено је да радник има право да покрене радни спор код суда, ако је решењем радне заједнице „грубо повређено право радника“ о распореду на друго радно место.

Било би потребно ближе одредити шта се има сматрати под „грубом повредом права радника“ или примера ради одредити неке случајеве такве повреде, јер се без утврђивања објективних критеријума могу доносити субјективне оцене.

8. *Основни закон о радним односима и мале радне организације.* Основни закон о радним односима не може да се примењује на мале радне организације, састављене само од по неколико чланова радне заједнице; он не регулише радне односе ни код радних организација које се налазе у оснивању или под принудном управом.

Ова празнина ствара знатне тешкоће овим радним организацијама.

9. *Социјална сигурност.* Привредна реформа и реорганизација која се спроводи отвара социјалан проблем у погледу знатног броја радних људи са дужим радним стажом којима је престао или треба да престане радни однос, а који не могу или тешко могу да се запосле и остају, стога, без средстава за живот.

Ова лица, мада су дуже времена била осигурана по прописима о социјалном осигурању, не могу да остваре пензију, јер је остваривање овог права условљено и навршетком 60 година живота. Радник који није навршио 35 година радног стажа и 60 година живота уопште не може да оствари никакво право на пензију ако не испуњава оба ова услова.

Закон о јавним службеницима (1957) предвиђао је административну пензију за службенике преко 15 година радног стажа којима је радни однос престао због реорганизације или укидања радног места.

Основни закон о радним односима не предвиђа овај вид заштите, чиме је створен елеменат социјалне несигурности старијих радника.

Др Теофило Поповић

УПРАВНИ ФАКТОР КАО ФАКТОР КОЈИ ОДРЕЂУЈЕ ВЕЛИЧИНУ ЛОКАЛНИХ ЈЕДИНИЦА

Свака управна служба односно посао тражи да се одреди мјесто на коме ће се обављати. Између двију алтернатива: централног и локалног обављања служби (посла) треба изабрати ону која у већој мјери осигурава реализацију основне врједности управне технике: економичност и ефикасност дјелатности. Сама диоба служби (послова) на централне и локалне одређена је у знатној мјери вануправним, политичким фактором тј. интензитетом интереса који има центар односно шира заједница за вршење одређеног посла; због тога чињеница да је неки посао утврђен као централни не значи да се он мора и централно обављати. Фактори који одређују локацију службе (посла) готово су искључиво управне природе. Пусић набраја као најважније: корисници, предмет службе, средства и потребе које произилазе из одређене просторно дефиниране ситуације. (1) Тек након што смо одредили, имају у виду горње критерије, да одређени посао (централни или локални) треба обавити локално, поставља се питање за који териториј тј. који је оптимални акциони радиус тог посла, ако се жели осигурати економичност и ефикасност његовог обављања. Од одговора на то питање зависи и величина локалних јединица проматраних као инструмената за обављање управних служби.

Како се оптимални акциони радиуси појединих служби међусобно разликују (напр. поље дјеловања односно териториј за који се формира здравствена и просвјетна служба не морају се нужно међусобно подударати) — поставља се питање како одредити величину локалне јединице која треба да обавља више служби? Према служби која тражи најмањи или највећи акциони радиус или можда проналажењем „златне средине”? Проблем је то већи што је процес диференцијације управних служби даље стигао и свака од горњих алтернатива биг ће компромис који ће у већој или мањој мјери довести у питање ефикасност сваке од интегрисаних служби, али ће у исто вријеме повећати економичност интегрира-

(1) Е. Пузић: „Локална заједница“ Народне новине, Загреб, 1963, стр. 74—75.

ног система као цјелине кроз заједничко обављање извјесних (унутрашњих) функција.

Насупрот интеграцији више служби у локални управни систем, постоји могућност формирања специјалних локалних јединица које би обављале само одређену службу. На тај начин могуће је формирати специјалну јединицу за територију који тражи конкретна служба. Занемаримо ли тешкоће које изазива утврђивање тачног акционог радијуса сваке службе одређеног стандарда (напр. служба снабдевања електричном енергијом имаће један акциони радијус у вјетима термоцентрале), и мијењање тог акционог радијуса у вези с промјенама стандарда службе увјетованог опћим развитком друштва и саме службе (акциони радијус исте службе у вјетима хидроцентрала и централа на атомски погон очито ће се измјенити); остаје чињеница да овако организирана локална јединица изазива као основни проблем — проблем координације: техничке координације између разних служби и интересне координације ради рјешавања интересних сукоба које изазива функционирање појединих служби.

У свјетским размјерама превађава тип локалних јединица које у својим оквирима интегрирају све или већину локалних служби, док се тип специјалних јединица појављује ипак само као изузетак и нигдје није заступљен као искључиви начин обављања локалних управних служби. „Може се рећи да тип опће локалне јединице представља опћи систем. . . . Тип специјалних јединица појављује се као додатак овом опћем систему.“⁽²⁾ Обзиром да се појављују као „додатак“ опћем типу локалних јединица, специјалне јединице могу бити обзиром на своју величину у различитом односу спрема опће јединице. Њихова величина може бити иста, већа или мања од јединице опћег типа. Специјалне јединице чије је подручје веће од подручја јединице опће надлежности Humes назива „inter municipal“, а оне чије је подручје мање од подручја јединице опће надлежности „intra municipal“ јединицама.⁽³⁾ Као „inter municipal“ специјалне јединице Humes третира сваки облик сарадње између мањих локалних јединица, које се удружују да би заједно обављале службу која прелази њихове индивидуалне могућности. На тај начин гледано, ова се врст специјалних јединица појављује чешће од „intra municipal“ јединица. У њих треба свакако убројити метрополитанске специјалне дистрикте у САД и В. Британији.

„Intra municipal“ специјалне јединице налазимо у Енглеској и неким земљама енглеског утјецаја: САД, Канада, Аустралија, Нови Зеланд и Индија; а изван тог утјецаја у Швицарској.

Сам Енглески систем обиловао је мноштвом разних специјалних јединица у току 19. стољећа, али је оно у овом стољећу знатно редуцирано. „Школске“ јединице су нестале 1902, а 1929. и јединице „социјалне помоћи“ (Poor Law Union). Преостале су неке специјалне јединице на подручју техничких и комуналних служби: „потхвати“ с водом, уређење лука, ријека и канализације — нарочито на подручју Greater Лондона (метро-

(2) S. Humes i E. Martin: „The Structure of Local Government throughout the World“ — Martinus Nijhoff, The Hague 1961, стр. 6.

(3) S. Humes i E. M. Martin: op cit. стр. 25.

политанског подручја). ⁽⁴⁾ САД је земља с мноштвом специјалних јединица. Прије свега то су школске јединице. Оне су биле формиране током 19. стољећа као продукт Jackson-ове демократије с циљем да школство буде „одвојено од политике“, али и да би се одржао професионални стандард. ⁽⁵⁾ Овадје Alderfer вјеројатно мисли на негативне посљедице које би промјене школског особља везане за промјене политичке партије која је добила на изборима — имале на стручни ниво ове дјелатности. Но у посљедњих 20-так година тренд развоја показује осјетно смањење броја школских јединица. 1942. било их је 108579, 1952 — 67442, 1954 — 59631; тај је број пао и у периоду од 1933—1941. за 8800. Радило се је прије свега о редукцији јединица с малим бројем ученика („one-room” school districts). Но упркос томе остало је 1952 — 44393 јединица с мање од 50 ученика. ⁽⁶⁾ С друге стране остале специјалне јединице показују тенденцију повећања свог броја од 8299 године 1942. на 12319 — 1952. тј. пораст од 48%. ⁽⁷⁾ Ове специјалне јединице формиране су да би задовољиле потребе одређеног подручја у службама које нису обављале већ постојеће локалне јединице као: контрола вода, иригација, изградња мостова, здравство, транспорт, паркови, јавна сигурност, контрола маларије и комуналне службе. ⁽⁸⁾ 1957. било је око 2660 ватрогасних јединица, 2200 за заштиту земље, 2100 за канализацију, 1100 за гробља, нешто испод 1000 стамбених, око 800 за градско снабдјевање водом, 750 за аутопутеве, 600 иригационих и за очување воде, нешто испод 500 хигијенских, испод 400 болничких, готово исто толико библиотечних, изнад 300 за паркове и рекреацију, око 200 здравствених, исто толико за разне природне изворе, свих осталих са једном функцијом око 400 и са више функција око 650. ⁽⁹⁾

За Швицарску карактеристично је уз постојање опћина опће надлежности и постојање специјалних опћина: опћина завичајника, црквених, школских и опћина за помоћ. Осим кантона Женеве који има једино „политичке” тј. опћине опће надлежности, сви остали кантони имају уз то барем још једну до двије врсте специјалних опћина.

Опћине завичајника су најстарија врста опћина чије поријекло потиче из краја 15. и прве половине 16. стољећа кад је утврђена обавеза насеља да брину на свом подручју о мјесној сиротињи. До 1831. била је то једина врста опћина у већини кантона. Састављена од „буржуја” тј. грађана који воде своје поријекло из опћине, она постаје све више беспредметна у увјетима велике миграције становништва. Данас постоје такве опћине још само у 14 кантона. „Буржоаске комуне све више остају без правог разлога постојања јер им закони не остављају у надлежност никакве послове. Њихова се овлашћења уопште узев стално смањују у корист политичких комуна.” ⁽¹⁰⁾

⁽⁴⁾ *ibid.*

⁽⁵⁾ H. F. Alderfer: »American Local Government and Administration« The Mac Millan Company, New York 1956, str. 16.

⁽⁶⁾ H. F. Alderfer: *op. cit.* стр. 9 и 31.

⁽⁷⁾ H. F. Alderfer, *op. cit.* стр. 10.

⁽⁸⁾ A. Bromage: »Introduction to Municipal Government and Administration, New York, 1957, str. 85.

⁽⁹⁾ R. Maddox i R. Fuquay: »State and Local, Governments«, New York, 1962, str. 539.

⁽¹⁰⁾ М. Јовичић: „Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској” — Савремена администрација, Бгд. 1963, стр. 71—72.

„Црквене комуне обухваћају припаднике исте религије на подручју једне комуне... Надлежност црквених комуна ограничена је на црквене ствари... Брига око сиротиње и школа која је раније припадала црквеним комунама пренесена је на друге органе... Црквене комуне постоје у већини кантона; њих нема тамо гдје је извршено одвајање цркве од државе, као у кантону Женева, или тамо гдје јака превласт једне религије омогућује да се црквени послови обављају путем политичке комуне.“⁽¹¹⁾

Школске општине сnose трошкове јавне наставе и именују наставно особље. У неким кантонима као напр. Цирих постоје двије врсте школских општине: за основне и средње школе. Општине за помоћ пружају разне социјалне помоћи лицима којима је та помоћ потребна. Оне постоје само у 2 кантона.⁽¹²⁾

У Аустралији постоје специјалне јединице за подручја метропола савезних држава за слиједеће функције: управљање лукама и лучким уређајима, ватрогасне, јавни транспорт, водовод и канализација и посебне јединице с надлежношћу над цијелом земљом у изградњи и одржавању главних цеста (артерија) и производњи електричне енергије.⁽¹³⁾ У Канади многи градови имају специјалне јединице за слиједеће функције: школоство, полицију и комуналне службе.⁽¹⁴⁾

Који су то разлози који доводе до стварања специјалних јединица упркос дјеловању разлога управне економичности, хисторијске традиције и политичке контроле који стварају тенденцију према интеграцији свих послова у један локални управно-организациони систем;⁽¹⁵⁾ који су то разлози који угрожавају „организациони империјализам“ тј. тежњу сваке организације па тако и локалних управних система за њиховим проширењем? Према Humes они су сложени: хисторијски, географски, законски, финансијски и уставни. Географски моменти одређивања најподеснијег подручја за становништво и најефикаснијег за управљање били су често основни разлози за формирање и даљњи наставак специјалних јединица. Доста често потребно је организирати специјалне јединице јер границе јединице опће надлежности не одговарају за поједини тип локалне активности.⁽¹⁶⁾ Humes прави разлику између разлога за оснивање специјалних јединица које по величини прелазе и оних чије је подручје мање од подручја јединица опће надлежности. У првом случају ради се обично о малим јединицама неспособним да обављају сложеније службе. Што се тиче специјалних јединица у оквирима јединица опће надлежности разлози су комплекснији (као напр. политички разлози одвајања школских јединица од оних опће надлежности у САД)⁽¹⁷⁾, Jackson наводи слиједеће разлоге: 1. хисторијски развитак локалне управе био је у рјешавању специјалних потреба; 2) лакше је добити приволу за неки објект ако се тражи специјална јединица; 3) код специјалних јединица лакше је осигурати заступање одређених интереса и 4) неподесност подручја опће јединице.⁽¹⁸⁾

(11) Imboden према М. Јовичић: *op. cit.* стр. 72.

(12) М. Јовичић: *op. cit.* стр. 73.

(13) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 220.

(14) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 231.

(15) Е. Пусић: „Локална заједница“ ита. стр. 84.

(16) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 24.

(17) S. Humes i E. M. Martin: *op. cit.* стр. 25.

(18) R. M. Jackson: „The Machinery of Local Government“, London, 1958, стр. 7 i 8.

Иако се институција специјалних јединица прилично широко користи, у литератури готово нема ни једног изразитог поборника те институције: углавном се истичу негативне стране њихове примјене, док их неки аутори сматрају за дјеломично рјешење. Као основни недостаци наводе се: тешкоће координације њихове активности с активностима осталих јединица. Иако оне обављају битне функције, врло често воде дуплицирању и неефикасности. Услијед тога што нису под довољном контролом јавног мнијења, оне егзистирају више или мање у „зони сумрака“, а просјечни грађанин једва је свјестан њихова постојања. ⁽¹⁹⁾ Други истичу да су специјалне јединице скупи начин снабдјевања управним службама. Оне често дуплицирају активности у којима су ангажиране јединице с опћом надлежности. ⁽²⁰⁾ Bollens сматра специјалне јединице дијелом позитивним а дијелом негативним рјешењем: („mixed blessing“); „тако дуго док јединице опће надлежности неће моћи или хтјети рјешавати разне потребе разних подручја, специјалне јединице ће и даље цвјетати“. ⁽²¹⁾ Jackson истиче да постоје многи разлози због којих треба преферирати јединице опће надлежности а нарочито чињеницу да су службе међусобно повезане, као и потребу да се у ситуацији недовољних финансијских средстава одреди служба која има предност у додјељивању средстава — такву могућност осигурава врло тешко чак и јединица опће надлежности, док је у ситуацији специјалних јединица неостварива. ⁽²²⁾ Robson сматра да све искуство говори против специјалних јединица. Према њему главна је поука 19. стољећа, да виталност везе између грађана и њихових представника као и одржавање битне реалности демократског процеса тражи јединице опће надлежности иако допушта могућност да се Енглеска постепено врати на специјалне јединице федералног типа — главне функције извршавала би федерална тијела; представничка тијела појединих јединица била би само њихов саставни дио без самосталних овлашћења. ⁽²³⁾ Humes сматра специјалне јединице квази ефикасним рјешењем, које носи своје властите проблеме: недостатак координације, у раду с осталим јединицама и недостатак директне јавне контроле. ⁽²⁴⁾ Asseff сматра да специјалне јединице имају психолошку атрактивност због тога што се код њих одређени порез односи на одређену функцију и подручје. ⁽²⁵⁾ Позитивну оцјену специјалних јединица као сигурносних вентила, који допуштају све врсте подесних аранжмана за задовољење специјалних потреба које нису биле рјешене под формалистичним структуром county-a, town-a и municipality-a, даје и Gulick. ⁽²⁶⁾

Видјели смо да интеграционе снаге које поседују локални управни систем мада су јаке, нису толико јаке да не би допустиле извјесне чак доста бројне изузетке у формирању одређених служби. И код нас се одступило од сталног настојања да опћина у оквиру свог управног система обухвати све службе, нпр. код организирања здравствене службе, просвјет-

⁽¹⁹⁾ C. B. Hathorn, H. R. Penniman i H. Zink: »Government and Politics in the United States. New York, 1961, стр. 771.

⁽²⁰⁾ R. Maddox i R. Fuquay: op. cit. стр. 543.

⁽²¹⁾ Bollens према R. Maddox i R. Fuquay: op. cit. стр. 543.

⁽²²⁾ R. M. Jackson: op. cit. стр. 9 и 10.

⁽²³⁾ W. A. Robson: „The Development of Local Government“, London, 1954, стр. 206.

⁽²⁴⁾ S. Humes i E. Martin: op. cit. стр. 26 и 27.

⁽²⁵⁾ Asseff певца R. Maddox и R. Fuquay: op. cit. стр. 540.

⁽²⁶⁾ L. Gulick: „The Metropolitan Problem and American Ideas“, New York, 1962, стр. 39.

не службе и центра за социјални рад. Но ако су се те службе и формирале самостално, мимо опћинског управног система, териториј њиховог организирања поклапа се с територијем опћине.

Од принципа да териториј за који се формира поједина служба буде идентичан с опћинским територијем донекле се одступило код службе социјалног осигурања.

Принцип самоуправљања у служби социјалног осигурања резултирао је у самосталној организацији те службе (Уредба о организацији завода за социјално осигурање из 1955) — неовисној од територијалних управних система. Службу су проводили заводи, који су се формирали на три нивоа: котарском, републичком и савезном. Котарски завод оснивао се је у правилу за териториј једног котара, републички за териториј републике итд. Котарски завод могао се је основати и за подручје двају или више котара. Ради непосредног вршења службе котарских завода они су могли оснивати своје филијале у појединим мјестима односно подручјима и испоставе у већим подuzeћима и установама. У ту организацију унесене су промјене Законом о организацији и финансирању социјалног осигурања из 1962. Према том закону самоуправљање здравственим осигурањем остварује се у оквиру комуналних, републичких и Југословеске заједнице социјалног осигурања. Комуналну заједницу чине осигураници у опћинама (чл. 14). Комунална заједница оснива се за подручје једне или више опћина гдје има увјета за самостално провођење здравственог осигурања. Комуналну заједницу оснива опћински народни одбор (данас опћинска скупштина) на заједничкој сједници обају вијећа. Ако се ради о комуналној заједници за подручје двију или више опћина — оснивају је споразумно опћинске скупштине тих опћина (чл. 29). Послове провођења социјалног осигурања обављају заводи за социјално осигурање као самосталне организације засноване на принципима друштвеног самоуправљања (чл. 43). Комуналне заједнице оснивају комунални завод, у правилу, за подручје што обухваћа двије или више комуналних заједница. Републички завод установљује се за териториј републике, а Савезни завод за териториј федерације (чл. 44). Видимо да ово одступање од територија опћине код организирања службе социјалног осигурања и није одступање у правом смислу ријечи, јер се као алтернатива подручју једне, појављује подручје више опћина.

Једини случај, гдје се у цијелости може говорити о формирању службе која има властити териториј, потпуно неовисан о територију опћине, представља организација катастарске службе. Према Уредби о катастру земљишта из 1953. с каснијим измјенама и допунама из 1956, 1959. и 1961 — катастарску службу врше уреди за катастар котара (Након новог Устава на неким подручјима формирају се опћински уреди за катастар, док котарски нестају). Уреди за катастар врше послове израде и обнављања катастра и остале послове у вези с катастром земљишта. Као основне подручне јединице уреда за катастар јављају се катастарске опћине. Оне обухватају све земљиште на подручју једног насеља (село, град) за које се саставља један катастарски операт. Катастарске опћине оснивају се одлуком котара уз сугласност републичког секретаријата за финансије (раније Републичког Извршног Вијећа). За подручје једне административ-

не општине може се основати једна или више катастарских (са сталним повећањем наших општина све више долази до изражај друга алтернатива). Више катастарских општина формира катастарски котар. То је подручје са сличним природним и другим увјетима привређивања које представља економску јединицу за катастарско класирање. Видимо да је специфичност ове службе тражила формирање специјалних јединица према властитим, специфичним критеријима потпуно различитим од критерија за формирање територијалних јединица опће надлежности.

Док је код локалних служби интеграција правило, а специјална јединица за поједину службу изузетак, који се рјеђе или чешће примјењује; за обављање локалних елемената опћих послова чешће се јавља као организационо рјешење — формирање експозитуре подручних органа који се налазе у непосредној вези с централном организацијом. Без обзира да ли се њихов териториј поклапа с територијем локалне управе јединице или не, такви органи не улазе у састав локалног управног система.

Код нас се подручни органи централне управе појављују само изузетно. Они се могу основати законом за обављање послова из области искључивих права и дужности федерације. Наведимо неке-примјера ради. На сектору службе сигурности пловидбе (Закон из 1962.) постоји уз савезне и републичке органе управе надлежне за послове сигурности пловидбе, лучке капетаније на мору односно капетаније пристаништа на унутрашњим пловним путевима — као подручни органи републичких органа. Управа царина има царинарнице као своје територијалне органе који непосредно обављају послове царинског надзора и царинења робе, врше контролу правилне примјене девизних прописа који се односе на путнички промет с иностранством, као и друге послове из дјелокруга царинске службе (Уредба о организацији и раду царинске службе из 1963). Дирекција за цивилну зрачну пловидбу има као своје подручне органе областне центре у чији састав улазе слиједеле организационе јединице: рајонски и аеродромски центри те организационе јединице за спровођење и контролу зракоплова на сваком аеродрому на свом подручју (Уредба о дирекцији за цивилну зрачну пловидбу из 1963. и Правилник о организацији и раду дирекције за цивилну зрачну пловидбу такођер из 1963). Савезни секретаријат за унутрашње послове има као своје подручне органе за вршење послова непосредне контроле путничког промета преко државне границе погранична, лучка и аеродромска повјереништва (Закон о органима унутрашњих послова).

У другим земљама обављање локалних елемената опћих послова преко подручних органа центра — сусреће се често. Тко је у САД око 90% федералних службеника лоцирано изван Вашингтона. ⁽²⁷⁾ Постоји мноштво подручних органа посебно на сектору: одбране, финансија, унутрашњих послова, трговине, пољопривреде, здравства, ветеранске администрације, образовања и Социјалног старања и поште. ⁽²⁸⁾

У Енглеској се јављају као подручни органи — регионалне организације одређених министарстава посебно на подручју урбанизма, цивилне

⁽²⁷⁾ G. H. Hathorn, H. R. Penniman, H. Zink: op. cit. стр. 79—80.

⁽²⁸⁾ James W. Fesler: „Field Organization” u Morstein Fritz Marx: „Elements of Public Administration” 2 edition, Englewood Cliffs N. J. Prentice Hall, 1959, стр. 251.

заштите и транспорта. ⁽²⁹⁾ У Француској се јављају као подручни органи такођер регионалне јединице низа централних ресора напр: рада, просвете, туризма, пошта, радиотелевизије, здравства, ветерана, пољопривреде, судства, унутрашњих послова, финансија, индустрије, јавних радова и саобраћаја, изградње и одбране. ⁽³⁰⁾ У Индији постоје експозитуре централних органа у дистриктима, окружјима и подокружјима (divisions and subdivisions), те у истуреним тачкама појединих служби као што су порезници или полицајске станице (tehsil). ⁽³¹⁾

У организацији територија управни фактор (не као искључиви фактор) одређује и број ступњева локалних јединица. Проблем распона контроле који се јавља услед великог броја локалних јединица може довести до интеграције тј. стварања још једног или више ступњева локалних јединица. Хумес сматра да има много фактора који одређују број ступњева локалних јединица, а као најевидентније истиче: географску величину земље, становништво, број основних јединица и ступањ централизације (већа централизација захтјева активност средњег ступња у преношењу политичких директива на локалне управне јединице). У исто вријеме Хумес констатира као значајно да без обзира на велике разлике које постоје између разних земаља у погледу величине територија и становништва — оне су мале кад је у питању број ступњева локалних јединица. ⁽³²⁾ У већини система сусрећемо три ступња: регионални, основни и најнижи. ⁽³³⁾ Тако се у Енглеској појављује као највиши ступањ county, као средњи — boroughs, rural и urban district, а најнижи — parish. ⁽³⁴⁾ Француска има departement као највиши, arrondissement као средњи и опћину као најнижи ступањ. ⁽³⁵⁾ У СР Њемачкој број ступњева је исти: Landkreise (котар), Amt (уред) и Gemeinde (опћина). ⁽³⁶⁾ Rybicki открива исту правилност и у структури локалних јединица земаља источне Европе. ⁽³⁷⁾ Изузетак од ове опће слике имамо у оба правца: с једне стране имамо земље с већим бројем ступњева — Индија, Бурма и Етиопија имају 5 ступњева, а с друге имамо земље с 2 ступња — Луксембург и Исланд, односно 1 ступњем: Швицарска и Канада. ⁽³⁸⁾ Дешава се да број ступњева варира унутар поједине земље. У том случају број ступњева је мањи у урбаним, а већи у сеоским подручјима. ⁽³⁹⁾ Тако напр. у Енглеској за највеће градове — county boroughs постоји само један ступањ, за средње градове два — county и urban district или borough, а за сеоска подручја већ споменута три ступња. ⁽⁴⁰⁾

⁽²⁹⁾ R. Garreau: „Le Local Government en Grande Bretagne“, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1959, стр. 79—80.

⁽³⁰⁾ L'Harmonisation des circonscriptions administratives française; La documentation française, 1962, стр. 11—38.

⁽³¹⁾ Harsh Dev Malaviya: „Village Panchayats in India“, New Delhi, 1956, стр. 226 и др.

⁽³²⁾ S. Humes i E. M. Martin: op. cit. стр. 12.

⁽³³⁾ E. Pusić: op. cit. стр. 102.

⁽³⁴⁾ L. Golding: „Local Government“ English University Press Ltd, London, 1955 стр. 20.

⁽³⁵⁾ H. Detton: „L'administration regionale et locale de la France“ Presses Universitaires de France, Paris, 1957.

⁽³⁶⁾ Josef Göb „Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden“ u Hans Peters: „Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis“ erster Band: Kommunalverfassung; Springer-Verlag Berlin, 1956, стр. 377 и др.

⁽³⁷⁾ Zygmunt Rybicki: „Problem de l'évolution des organes administratifs des Etats socialistes après la Deuxieme Guerre mondiale“ — Revue internationale des sciences administratives No 2/1960, стр. 159.

⁽³⁸⁾ S. Humes i E. M. Martin: op. cit.

⁽³⁹⁾ ibid.

⁽⁴⁰⁾ L. Golding: op. cit. стр. 20.

Ступњевање локалних јединица повећава могућност приближавања подручја сваке управне службе њеном оптималном акционом радиусу — службе ужег акционог радиуса организирају се за териториј јединица првог ступња, а службе ширег акционог радиуса за териториј јединица другог ступња. Тако је нпр. припадају у надлежности јединица другог ступња у Енглеској (county-a): школство, планирање градова и покрајине, јавна сигурност, изградња цеста, социјално старање и здравствена служба за мајке и дјецу; ⁽⁴¹⁾ у Француској (departmenta): изградња цеста, социјална помоћ, школство — основно и пољопривредно, изградња лука, навигационих канала и електрификација села, школска и универзитетска хигијена; ⁽⁴²⁾ у САД (county-a): изградња и одржавање болница, библиотеке, паркови, аеродроми, цесте II ступња и мостови, социјално старање (управљање социјалним и поправним институцијама) и цивилна одбрана. ⁽⁴³⁾

Код двоје функција између више ступњева локалних јединица води се рачуна о проблему финансијских средстава неопходних за функционирање одређене службе. Постојање више ступњева локалних јединица омогућава да се служба организира у оним територијалним оквирима (ступњу) који даје финансијску базу за њено функционирање. За класичну ситуацију постојања три ступња локалних јединица Rybicki даје као типичну слиједећу слику надлежности појединог ступња: највиши ступањ одређује опћи смјер и координира органе, установе и институције нижег ступња; код средњег ступња концентрирана је већина задатака, док најнижи треба да задовољи текуће потребе становништва. ⁽⁴⁴⁾

Ступњевање локалних јединица омогућава и преношење појединог посла са вишег на нижи ступањ локалне јединице и обратно — већ према томе како се мијењају увјети који утјечу на функционирање одређене службе, што знатно доприноси већој еластичности структуре локалних јединица.

Исте могућности пружа сурадња односно удруживање локалних јединица. Локалне јединице обављају заједнички оне акције, службе и оснивају оне организације, које свака за себе није у стању уопће или бар не тако економично и ефикасно обављати. Пракса појединих земаља развила је право богатство облика и садржаја сарадње и удруживања: од посве неформалних до правним прописима чврсто фиксираних облика (то могу бити како прописи јавног тако и приватног права); привременог или трајног, функционалног или организационог и обавезног или факултативног карактера.

У Енглеској користе се два организациона облика удруживања локалних јединица: заједнички комитети (joint committees) и заједнички одбори (joint boards). Обје се форме могу користити за сваку сврху гдје постоји заједнички интерес више локалних јединица. Формирају се од представника удружених јединица. Joint committees имају савјетодавни карактер и често се формирају само за тренутно искрсле потребе. Joint

(41) L. Golding: *op. cit.* стр. 50—112.

(42) H. Detton: *op. cit.* стр. 38.

(43) W. V. Holoway i E. B. Ader: „American Government — National, State and Local”. The Ronald Press Company, New York, 1959, стр. 430—431.

(44) Z. Rybicki: *op. cit.* стр. 159.

boards напротив имају сталан карактер; локалне јединице их не могу распустити — уз то им је признат статус правне особе и финансијска самосталност. Оба организациона облика најчешће се примењују у слиједећим областима: здравство, регулација ријека, уређење градова, канализација, помоћ сиротињи, риболов, пољопривреда, планирање, школство, итд. ⁽⁴⁵⁾

За САД карактеристична је претежно неформална сарадња. Само су неке савезне државе ишле тако далеко да овлашћују локалне јединице на међусобно закључивање уговора ради обављања било које функције од заједничког интереса (Minnesota, California, Georgia, Louisiana, Missouri, Nevada, Ohio, Pennsylvania i Wisconsin). Сарадња се најчешће појављује као инструмент за ријешавање проблема метрополитанских подручја. Најчешће долази до формалних споразума између county-а и city-а ради обављања разних функција: здравства, администрације затвора, изборне администрације, планирања, сакупљање пореза, библиотеке, полицијске и ватрогасне службе, канализације, снабдевања водом, аеродроми, цесте, грађевинска инспекција, персонална служба, рекреационе институције и цивилна обрана. Сурадња county-а је рјеђа али се појављује готово на свим секторима гдје се појављује и сурадња county-а и city-а. Постоје и споразуми између county-а и специјалних јединица на основу којих специјалне јединице врше одређене службе за county. ⁽⁴⁶⁾

У Француској има више облика опћинске сурадње. Посредством председника опћинских вијећа може се закључити споразум о заједничком сношењу терета у подузимању акције или очувању институције од заједничког интереса. О споразуму треба изјавити префекта. Међуопћинске конференције расправљају питања од заједничког интереса. Свако опћинско вијеће представља комисија од 3 члана. Конференцијама могу присуствовати префекти и супрефекти. Одлуке међуопћинске конференције ратифицирају опћинске скупштине чиме оне постају извршне. Међуопћинске комисије (commission syndical) састављене су од представника опћинских вијећа за управљање недјељивим добрима више опћина. „Опћински синдикати“ (syndicats de communes) представљају добровољна удружења опћина ради остварења било којег циља од заједничког интереса. До формирања синдиката долази на основу сугласне одлуке заинтересираних опћина (којом се обавезују да ће дати средства ради остварења заједничког циља). Одлуку потврђује префект уз мишљење департаманског вијећа. Ако се ради о опћинама с територија разних департмана, потребна је потврда свих префекта и департаманских вијећа чије опћине улазе у синдикат. Не дође ли до споразума коначну одлуку доноси Државни Савјет. Опћинским синдикатом управља одбор састављен од делегата свих удружених опћина. Синдикат може накнадно организирати обављање службе која није била предвиђена приликом конституирања. Опћински синдикат може бити привремено удружење — основано за извршење одређеног задатка или на одређено вријеме — или удружење трајног карактера. ⁽⁴⁷⁾ Синдикати су нарочито стварани у слиједећим

⁽⁴⁵⁾ R. Garreau: op cit. стр. 69—71 и Јовичић: op. cit. стр. 233—4.

⁽⁴⁶⁾ R. Maddox i R. Fuquay: op. cit. стр. 587—589.

⁽⁴⁷⁾ Dalloz: „Nouveau répertoire de droit public“. Paris, 1947. Tome premier, стр. 616—617.

областима: изградње и одржавања болница, школства, снабђевања водом, плином и електриком. ⁽⁴⁸⁾

Опћинска сурадња у Швицарској може се одвијати кроз закључивање обичних грађанскоправних уговора или путем стварања јавноправних тијела — опћинских синдиката. У правилу је удруживање добровољно. Једино у кантону Zürich ово удруживање може бити и обавезно на основу одлуке кантоналног парламента или владе, док у кантону Bern може доћи до обавезног удруживања само обзиром на точно одређене циљеве: изградње мреже путева, канала и слично. Опћенито се удружења формирају за најразличитије сврхе, од којих су најчешће: снабдијевање водом, пречишћавање отпадних вода, организација транспорта, заједничко управљање болницама и школама итд. ⁽⁴⁹⁾

Њемачка познаје сурадњу опћина у приватно и јавноправним формама. Између јавноправних форми истиче се институт „Zweckverbänd-a“ као добровољно или принудно удружење опћина или опћинских савеза (нпр. landkreis-a), а под извјесним ујетима и других јавноправних тијела, установа и заклада — у нарочитим случајевима чак и уз судјеловање физичких или правних особа трговачког и грађанског права ради заједничког испуњења одређених задатака за чије су извршење учесници овлаштени или обавезни. Један партнер Zweckverbänd-a мора бити територијална јединица. Сврха удружења је један или одређени комплекс задатака. До принудног удруживања долази кад се ради о „обавезним задацима или задацима који су нужни у опћем интересу“. Но и у том случају надлежни орган даје прво рок за оснивање добровољног удружења. Постоји и могућност оснивања удружења на основу посебног закона — „Sondergesetzliche Verbände“ (то је заправо посебни организациони тип Zweckverbänd-a на који се не примјењује опћи закон.) Само изузетно ова удружења имају карактер територијалних јединица (нпр. Siedlungsverband Ruhrkolenbezirk i Landwohlfahrtsverband Hessen). Осим тога сурадња се може одвијати и на основу јавноправног споразума („öffentlich — rechtliche Vereinbarungen“) ⁽⁵⁰⁾.

У Шведској опћине могу између себе закључивати обичне грађанскоправне уговоре и тим путем остварити сурадњу на задовољавању извјесних заједничких потреба. Значајнији је међутим вид сурадње путем стварања јавноправних тијела — опћинских удружења („kommunalförbund“). Органи удружења су вијеће и извршни одбор. Вијеће се формира од представника опћина. Број чланова које делегира поједина опћина сразмјеран је броју становника и пореској снази опћине. Удружења се најчешће формирају за слиједеће области: полиција, ватрогасна служба, регионално планирање, школство, оснивање домова за старце, алкохоличаре и сл. ⁽⁵¹⁾

У Финској развила су се три облика сурадње: споразум о сурадњи у извршавању заједничких обавеза; именовање представника за заједничке састанке уз давање овлаштења да ради на привременим или

⁽⁴⁸⁾ H. Detton: op. cit. стр. 116—117.

⁽⁴⁹⁾ M. Јовичић: op. cit. стр. 247—248.

⁽⁵⁰⁾ Hans Klüber: „Die Kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen“ u Peters: op. cit., стр. 541—580.

⁽⁵¹⁾ M. Јовичић: op. cit. стр. 238—239.

сталним заједничким задацима и удружење (union) локалних јединица. Најчешће кориштен облик сарадње је стварање удружења, која представљају самосталне правне особе с властитим статутом, администрацијом и средствима. Локалне јединице најчешће улазе у удружења ради оснивања и одржавања заједничких здравствених институција и институција социјалног старања (social welfare). ⁽⁵²⁾

У нашој земљи први пут је предвиђена могућност сарадње локалних јединица Законом о надлежности народних одбора опћина и котара из 1957, гдје се регулира начин оснивања управних установа за двије или више опћина. Републички закони и посебни прописи отварају ту и друге могућности. ⁽⁵³⁾

У извјесном смислу и институција градског вијећа уведена на основу Закона о уређењу опћина и котара из 1955. представља облик сарадње. Његова је специфичност што се ограничава на опћине на подручју града са сврхом њихове међусобне координације. Основу за развитак најразличитијих облика и садржаја међуопћинске сарадње даје тек Устав из 1963: „Опћине међусобно сарађују, слободно удружују своја средства ради обављања одређених послова из своје надлежности или ради стварања увјета за задовољавање потреба од заједничког интереса, оснивају заједничке органе, организације и службе, подузимају заједничке акције или размјењују искуства.” (чл. 103). И док устави већине република парфразирају одредбу Савезног устава, Устав СРХ к томс додаје као циљ сарадње успјешније, рационалније и економичније извршавање задатака (чл. 130). Тај се је циљ и имао пред очима кад је одредба о међуопћинској сарадњи ушла међу уставна начела. Институт опћинске сарадње замишљен као коректив неадекватне територијалне подјеле — требао би читавом систему пружити еластичност и кроз то прекинути традицију сталних територијалних промјена. ⁽⁵⁴⁾

У пракси међутим ове одредбе устава нису за сада изазвале значајније примјене. Како раније, тако и сада сарадња опћина појављује се ријетко. Нови статут опћина углавном нису ишли даље од прокламирања принципа међуопћинске сарадње. Изузетно појавиле су се одредбе које говоре о форми сарадње (нпр. међуопћинска конференција). ⁽⁵⁵⁾ Ако до сарадње и дође, преферирају се неформални облици — формалним облицима. Потреба да се ангажирају финансијска средства за заједничке циљеве отежава па и онемогућава готово сваку реализацију принципа сарадње. ⁽⁵⁶⁾ У ситуацији опћег недостатка финансијских средстава, свака се опћина боји да улаже средства у акције и институције над којима нема искључиву контролу. Недостатак правног знања потребног за уговорно регулирање међусобних односа: заштиту права и санкционирање обавеза, као и недовољно владање техникама и вјештинама организирања потребним у проналажењу најадекватнијих облика сарадње —

⁽⁵²⁾ А. Eskola: „Local Self — Government in Finland” Helsinki, 1960.

⁽⁵³⁾ Иво Крбек: „Право југословенске јавне управе” II књига, Бирозавод Загреб, 1961. стр. 40.

⁽⁵⁴⁾ Кардељ Е.: у „Општина у новом уставном систему”, Материјали са годишње скупштине Сталне конференције градова Југославије, Титоград 1—3 XI 1962, стр. 24.

⁽⁵⁵⁾ Драгољуб Алексић: „Међуопштинска сарадња у статутима општина среза Ваљево”, Општина бр. 2/1964, стр. 47.

⁽⁵⁶⁾ Милан Бачко: „Нека искуства међуопћинске сарадње у котарима Сисак и Осиек”, Управа бр. 3—4/1964, стр. 114.

представља даљни проблем у настојању да се оствари сарадња међу општинама. Потреба за постојањем опћих правила којима би се регулирала како организационо-техничка питања сарадње тако и правна питања међусобних права и дужности — поставља се као *condicio sine qua* поп у настојању да овај принцип буде реализиран. При том могли бисмо се корисно послужити богатим искуствима и праксом која се је развила у другим земљама.

Говорећи о проблемима сарадње треба споменути и национална удружења појединих врста локалних јединица као нпр.: Spitzenverbände у СР Њемачкој; Association of Municipal Corporation, County Councils Association, Urban District Councils Association, Rural District Councils Association i National Association of Parish Councils у Енглеској; Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadförbundet i Svenska landstingsförbundet у Шведској; Union des villes suisses i Association des communes suisses у Швицарској; Стална конференција градова Југославије итд. Ова удружења представљају специјални облик сарадње локалних јединица и првенствено наступају као заступници интереса удружених јединица.

Док су ступњевање локалних јединица и њихова међусобна сарадња само инструменти који територијалним управним системима дају еластичност — неопходну како због управних тако и политичких момента, институт специјалних јединица отвара могућности неовисне од територијалних организационих система.

Пракса и литература међутим говоре о специјалним јединицама само као о једној додатној могућности, која у већој или мањој мјери представља нужно зло. Нигдје ни спомена о специјалним јединицама као искључивој алтернативи. Одакле такав став?

Прије свега треба испитати у каквим су увјетима стваране специјалне јединице. Било да су стваране у оквирима већ постојећих јединица, или пак за шира подручја, оне су увијек водиле к извјесном дуплицирању функција и аутоматски довеле у питање ефикасност које би требале бити управо предност система специјалних јединица, под претпоставком да се искључиво он примјењује. Ово се дуплицирање показује осим тога увијек неекономично и та неекономичност постаје један од главних аргумената који се наводе против институције специјалних јединица. Чињеница је да опће јединице гарантирају одређену економију средстава кроз јединствено обављање извјесних (унутрашњих) функција. Но у овом случају ради се о неекономичности дуплицирања, а не неекономичности специјалних јединица. Због тога се као алтернатива искључивој примјени опћих, појављује искључива примјена специјалних јединица. А у таквој ситуацији могу се минималне уштеде јединица опће надлежности показати као безначајне у односу на квалитет и ефикасност, коју уз незнатно повећање средстава осигуравају специјалне јединице. Уз то се као додатни разлог неефикасности у функционирању специјалних служби може сматрати и то да су оне стваране, посебно кад се ради о јединицама које прелазе оквире опћих, за подручја на којима се осјетила потреба за извјесном службом, чије функционирање није било осигурано на други начин (нарочито случај метрополитанских региона), не водећи при том рачуна о оптималном акционом раднусу односне службе.

Одређивање оптималног акционог радијуса сваке службе представља проблем у чијем рјешавању су учињени тек први кораци. Према подацима УН данашњи стандард школства и здравства захтјевао би слиједећи акциони радијус. Први ниво школске јединице требао би просторно просјечно обухватити 1256 миља² са становништвом од 21 000, који би давао 3 150 ђака за школе првог и 630 за школе другог ступња. Други ниво школских јединица обухваћао би 20 јединица првог ступња са 420 000 становника, 63 000 ђака првог и 12 000 ђака другог ступња. ⁽⁵⁷⁾ Здравствене јединице требале би бити такве да се у њихов центар може стићи за 1 сат из најудаљеније тачке. Уз просјечно подесна средства комуникација и топографију сматра се да би радијус јединице износио 30—35 км или 2 800—3 800 км² са становништвом од 50 000. ⁽⁵⁸⁾

Под претпоставком да се утврди оптимални акциони радијус сваке службе, јавља се могућност да се свака служба односно сваки посао одређене службе организира за такав териториј који ће осигурати њено најефикасније и најекономичније функционирање. Овакво рјешење аутоматски негира могућност интеграције разних служби за одређени териториј — подручја разних служби у правилу се не би поклапала. Јаче повезивање послова и служби по функционалном принципу, наглашенија вертикална координација доприноси даљњој ефикасности службе. Организациони систем добива на еластичности. Поједини послови и службе могу с промјеном усавршавања технике рада лако мијењати подручје свог дјеловања а да се тиме не доводи у питање ефикасност функционирања службе осигурана сталном вертикалном координацијом. Остаје да се ријешу проблем координације, усклађивања између разних служби. Ако систем територијалног повезивања представља рјешење за тај проблем, оно вјеројатно није ни једино могуће, нити најбоље.

Др Инге Перко-Шепаровић

ПОЈАМ НИСКИХ ПОБУДА

Израз „ниске побуде” који Кривични законик у појединим члановима посебног дела (чл. 129. ст. 2, 135. ст. 2, т. 3. 194. ст. 2.) истиче, не указује на неку посебну категорију побуда које би се структурално разликовале од осталих, већ представља више њихову етичку оцену изражену у највишем степену негативности. Али, док се етичка оцена тих других побуда крије иза кривично-правне класификације отежавајућих или олакшавајућих околности као законских фактора одмеравања казне, код ниских побуда законодавац је само постојање одређених кривичних дела, или боље рећи квалификованих облика тих дела, условно дјеловањем таквих побуда које се етички посматране појављују као крајње негативне. Да ли су у конкретном случају заиста такве побуде покретачи дела задатак је судије да утврди, а његов ослонац у томе могу да чине једино

⁽⁵⁷⁾ Decentralization for National and Local Development”, United Nations Technical Assistance Programme, New York, 1962, стр. 116—117.

⁽⁵⁸⁾ Decentralization for National итд. стр. 122.

поуздани и јасни критеријуми. Отуда је, по нашем мишљењу, за одређивање ниских побуда правилније указивање на критеријуме на којима оваква оцена треба у сваком појединачном случају да се заснива, што се код једних аутора среће, него покушаји других да таксативним набрајањем одреде њихов обим, а не и квалитет у смислу својства које им етичка оцена даје.

При овоме остављамо по страни проблем којим се средствима, тј. у кривичном поступку којим доказима утврђује конкретан мотив по врсти (да ли је у питању нпр. доживљена потреба, емоција, црта личности, одређени став или интерес), већ указујемо само на критеријуме путем којих се ове, по врсти утврђене побуде, етички квалификују као ниске.

1. Као примере ниских побуда теоретичари, које смо по начину одређивања овог појма сврстали у прву групу, наводе: убиство ради остварења неке користи која директно није материјалне природе, али посредно може овоме водити (нпр. убиство ради отклањања конкурента у напредовању, убиство ради отклањања противника приликом неког такмичења), затим мржњу, злобу, завист, сексуалне побуде и др. (проф. Таховић); ⁽¹⁾ убиство из националне мржње, из неосноване мржње, из лакости и злобе (Краус) ⁽²⁾ убиство мужева од стране њихових жена уз помоћ љубавника, убиства одојчади од стране очева, јер су сумњали да то нису њихова деца и убиства жена од стране мужева ради разрешења брачне везе (Матејић). ⁽³⁾

Иако су се служили методом конкретизације ниских побуда, ови аутори ипак нису избегли да дају и њихов општи појам, иако су те дефиниције по нашем мишљењу или чисто формалне у случајевима када се као ниске побуде означају остале побуде које не значе користољубље (проф. Таховић, Краус) или садржајно неодређене кад се квалификују као побуде које у себи имплицирају све антисоцијалне мотиве којима није одређен посебан назив (као што је случај са мотивом љубоморе, користољубља, освете итд.) (Матејић). Наиме, одређивање као ниских побуда свега онога што није користољубље је само теоријска подударност законског текста у коме је једна ниска побуда именована — користољубље, док остале обухваћене изразом „друге ниске побуде” очекују тек своје разјашњење, а не само набрајање. Међутим, да ли се оцењујући ниске побуде само по разлици од користољубља, које је по квалитету исто ниска побуда, нешто постиже у диференцирању ових побуда од оних које нису ниске? С друге стране, да ли су само мотиви којима није одређен посебан назив (иако се у свим овим случајевима ради о чистој елиминацији, нпр. уклањању особе која самим својим постојањем угрожава неки интерес или спречава његово задовољење) ниски или то могу бити и други? На ово питање даћемо одговор упоредо са излагањем нашег става по питању оцене једне побуде као ниске.

2. Други аутори покушавају да без обзира на врсту мотива одреде општа мерила по којима ће се сваки од њих посебно оцењивати и свр-

(1) Таховић др Ј.: Коментар Кривичног законика, 1962, стр. 266.

(2) Краус др Б.: Кривична дјела против живота и тијела, Приручник за стручно обрађивање службеника унутрашњих послова, 1957, бр. 4, стр. 328.

(3) Матејић Ч.: Нека криминолошка разматрања о убиствима у НР Србији посматрана у односу на њихове извршиоце. Народна милиција, 1957, бр. 9, стр. 448.

ставати или не у групу њихких побуда. Неки од њих су у тражењу тог општег критеријума пошли од односа између општег и индивидуалног интереса, наиме од хармоније која између алтруизма и егоизма треба да постоји и чијом се повредом једно дело манифестује као егоистичко. Отуда подела свих мотива, по овим ауторима, на егоистичка који као нечасну карактеришу ону личност која ради етичких нискостојећих, нарочито ради малих егоистичких интереса свесно ставља на коцку више интересе и алтруистичке који тако негативно обележје немају. ⁽⁴⁾

Неки пак аутори нису у овој моралној оцени мотива пошли од интереса, друштвеног или личног, ради којег се дело предузима, већ од конкретних моралних норми које се кривичним делом крше. Тако се као ниске одређују оне побуде које су „према здравом осећају морално презирне и које се по том критеријуму, наиме друштвено-етичким мерилима оцењене, квалитативно појављују као нарочито ниске и отуда презриве или кажњиве“ ⁽⁵⁾. Као критеријум сврставања конкретних побуда на најнижи степен моралне оцене треба да послужи одређени, за конкретно друштво прихваћени и прокламовани морални принципи чија повреда и код необразованог посматрача према тако мотивираном делу изазива извештан осећај презрења и одвратности. ⁽⁶⁾

3. Прихватајући као примарно, али не и генерално за све случајеве опште важеће мерило да садржину ове оцене „нискост побуда“ чине етички принципи одређеног друштва или државе, морамо нагласити да арсенал тих моралних норматива чине не само опште друштвено прихваћени, већ и они за свако друштво специфични етички захтеви. Пре него што одредимо њихов карактер и обим у нашем друштву морамо најпре размотрити како би у нашим друштвеним условима претходно истакнути критеријум колизије индивидуалног и општег интереса послужио у етичкој оцени побуда. Наиме, чини нам се да егоизам и алтруизам не би могао да послужи као меродаван и реалан основ за карактеристику поступака у чијој основи оне леже, јер се скоро сва и дозвољена и недозвољена дела врше и предузимају ради задовољења неког сопственог интереса, односно потребе, и посматрана овако свакако би од њих под етичком лупом добило оцену ниског, да не кажемо само неморалног. У том смислу истиче и Wundt да као „владајући основни мотив увек остаје онај безмерни егоизам који води на побуну појединачне воље против заједничке. Неморалан у ужем смислу је онај начин живота управљен само на задовољење себичних нагона, а злочин појединачна радња управљена на уништење циља опште воље у корист задовољења индивидуалног нагона.“ ⁽⁷⁾

Међутим, за наше друштвене услове „Програм СКЈ најбоље је изразио принципијелно решење ове вечите и важне историјске контраверзе и то на сасвим супротан начин од оног раније поменутог (као поремећај хармоније два интереса): он се у ствари залаже за поступно превазилажење тог односа као непријатељски противстављеног, истичући да ни индивидуализам ни тоталитаризам не могу бити принципијел-

(4) Суботић др С.: Мотив и његов значај у кривичном праву, Нови Сад, 1938, стр. 201.

(5) Ebermayer-Lobe: Strafgesetzbuch (Leipziger Kommentar), Berlin II (1958) стр. 204.

(6) Schönke-Schröder: Strafgesetzbuch Kommentar, 9, Aufl., Berlin, 1959, стр. 779.

(7) Wundt W.: Ethik, III, Stuttgart, 1912, стр. 111.

на позиција социјализма. Ово стога што први значи негацију друштвеног интереса, а други негацију личног интереса и личности уопште. Програм, међутим, сматра да у условима социјалистичких друштвених односа, када све више јењавају антагонистичке противуречности, лични и друштвени интереси такође нису непомирљиве супротности, него противстављеност чије је разрешавање могуће свакодневним усклађивањем унутар механизма социјалистичке демократије. У том смислу Програм иде и даље, истичући да је управо овакав однос личних и друштвених интереса, односно тај стални процес њиховог разрешавања, покретачка снага свеукупног материјалног и друштвеног развитка... Југословенски социјализам дакле не сматра лично, индивидуално, мање вредним. То је, такође, врло јасно видљиво из односа друштва према личној својини, став да је лична својина материјални израз личног интереса и производ принципа награђивања према раду, заслужена радом а не искоришћавањем других људи". (8) И сам Кривични законик као да је ту разлику између два интереса, сопственог и туђег, игнорисао и квалитативно их исто оценио кад је у низу кривичних дела за различите поступке, а са истим циљем — „ко у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист" (чл. 249, 254, 258, 261. и др.) предвидео исту оштрину репресивне мере.

Искључујући дакле мерило егоизма и алтруизма као прихватљивог, остаје нам да у складу са основним етичким начелима нашег социјалистичког друштва осветлимо онај други критеријум који смо усвојили. Конфронтирајући конкретне мотиве са јасно израженим и садржајно одређеним моралним принципима, њихова позитивна или негативна етичка оцена постаје реалнија, има своју основу и оправдање. „Као основни морални комплекс који произилази из основе нашег социјалистичког друштва јавља се култ рада и награђивања према раду, по принципу квантума и еквивалента, а као други основни принцип социјалистичког морала — хуманистички принцип, култ човека, вредност човека као човека." (9) При томе је прва од ових централна норма тог социјалистичког специфичног система, јер одражава основни и специфичан однос датог друштва, док је друга опште човечанска јер се преноси из једне друштвене формације у другу као општељудска морална тековина. „Иако је озбиљно и теоријско и практично питање хоћемо ли ми прву или другу норму сматрати главном и какав је њихов међусобни однос" (10), ипак је за потребе кривичног права, тј. за оцену и људских поступака уопште као и побуда које су их покренуле, сасвим довољно истаћи њих као основне, иманентне нашем социјалистичком друштву. Као трећи култ социјалистичког и комунистичког морала јесте „култ друштвених интереса, као удружени и координирани рад у заједничком интересу који је сагласан са индивидуалним интересом. Као уједињавање и спајање личног и друштвеног интереса у један интерес и морал где друштвени интерес постаје саставни елеменат друштвеног морала." (11)

(8) О социјалистичком моралу, Београд, 1965, стр. 93, 12 и 22.

(9) Исто, стр. 12.

(10) Исто, стр. 22.

(11) О социјалистичком моралу, стр. 22.

Имајући у виду овакву моралну структуру нашег друштва, у сваком појединачном случају није ни тешко дати етичку оцену и људских поступака и њихових мотива. Анализирамо ли првенствено онај мотив који је и сам законодавац оценио као низак, а то је користољубље које правилно дефинисано одражава тежњу за богаћењем (безраложну потребу за имовинском коришћу), онда је јасно да је он најгрубља колизија оног основног моралног става, специфичног за наше друштво, који смо окарактерисали као награђивање према раду.

Што се тиче одређивања осталих ниских побуда, посебно код кривичног дела убиства где је само дело најгрубље кршење хуманистичког принципа поштовања личности човека и где би отуда и сваки мотив, као покретач тога дела, био низак, чини нам се да треба применити друге критерије. Наиме, да није тако, не би законодавац у чл. 135. КЗ одвајао случајеве где су побуде ниске (чл. 135. ст. 2. т. 3) и где нису ниске (чл. 135. ст. 1), што не значи да нису и негативне. Поред тога, код кривичног дела убиства појављују се као мотиви углавном или користољубље или одређени сентименти, сложенија осећања која су се развила управо у поремећеном интерперсоналном односу, најужем и најличнијем између учиниоца и жртве. Међутим, да ли се за одређено осећање — љубомору, мржњу, тј. нетрпељивост (било сұстанарских, родбинских, имовинских и др. односа) а који су најчешћи код овог кривичног дела — може рећи да су морално осудљиви, да се противе одређеном моралном принципу и да их треба оценити као ниске? Чини нам се да би у оваквим случајевима био меродаван други критеријум оцене, а то би била *оправданост*, односно неоправданост, постојања тог мотива у смислу доприноса или његовог одсуства понашањем жртве. Сви знају колика је снага изазване љубоморе, не тренутне афективне, већ трајне, повређеног људског достојанства, повреде родитељских осећања и др. Отуда нам се не чини правилним апстрактно погађање (без навођења критеријума) да ли је нпр. љубомора или освета ниска побуа, јер ће од околности конкретног случаја зависити да ли ће она ако је неоправдана (не у смислу патолошке већ у смислу одсуства доприноса жртве) бити оцењена као ниска или у случајевима када је оправдана неће бити то.

Можда у природи ових побуда лежи разлог што су поједини теоретичари за етичку оцену ниских мотива изричито захтевали свестрано испитивање свих околности кривичног дела, а поред ниских ово испитивање истицали и за све остале мотиве (Шенке, Ебермајер). Међутим, ми сматрамо да је ово утврђивање и анализа околности извршења дела као и претходни код свих побуда битан услов само за њихово правилно квалификовање, нпр. да ли је у питању љубомора, нетрпељивост, освета, користољубље или нека друга побуа, док је за етичку оцену неких од њих, као што смо видели, битан њихов однос према врхунским етичким начелима, док је код других на основу околности дела битна њихова очигледна оправданост или неоправданост. Отуда су побуде које су у директној супротности са моралним начелима увек ниске, док би код других то било само у зависности од конкретног случаја, где би их само конкретна ситуација и извршење дела и околности које су му претходиле индигирала.

Као побуде прве групе могле би се навести: користољубље (као повреда култа рада), крајњи егоизам (као повреда култа друштвеног интереса) и национална мржња (као повреда југословенског социјалистичког патриотизма). Који су случајеви користољубља видели смо раније, док би се као крајњи егоизам (свакако егоизам посматран кроз потребу која је у ствари мотив) манифестовали сви случајеви елиминације друге личности која самим својим постојањем угрожава или онемогућава неки лични, неимовински (иако можда у крајњој линији имовински али сувише удаљени) интерес. То би били углавном сви случајеви који су раније наведени код прве групе аутора која одређује појам ниских побуда — нпр. убиство ради отклањања конкурента у напредовању, убиство ради уклањања противника приликом неког такмичења, убиство мужева од страље њихових жена уз помоћ љубавника, убиство од стране мужева ради разрешења брачне везе. Као пример убиства ради ометања конкурента у напредовању могао би се навести случај једног хирурга који је у болници арсеном отровао четири пацијента које је његов професионални конкурент оперисао. ⁽¹²⁾

Као примери за другу групу побуда за коју смо као критеријум њене оцене истакли оправданост или неоправданост побуда, зависну од околности дела, навешћемо: љубомору, мржњу, правилније нетрпељивост што указује на двостраност поремећеног односа, при чему би се само неоснована мржња појавила као ниска и освета. Као побуда која искључиво није ниска био би мотив помоћи другоме, нпр. код убиства на захтев, но проблем да ли се лицу, кад је у тешкој било материјалној или здравственој ситуацији, помаже тиме што му се одузима живот, без обзира што је то на његов захтев, нећемо овде расправљати, јер овакви случајеви у нашем законодавству нису изричито предвиђени.

Међутим, како у теорији тако ни у пракси нисмо наишли на критеријуме који би се, било за једну или другу групу ниских побуда, за сваки конкретни случај појавили као одлучујући за њихову етичку оцену. Тако се у пресуди Окружног суда у Београду (К 679/59) за кривично дело из чл. 135. ст. 2. наводи да су „побуде за извршење овог кривичног дела ниске јер убија покојну К. из освете зато што ова не жели да се врати у село и да му и даље буде љубавница поред његове венчане жене и малог детета,” али се не наводи и зашто су ове побуде ниске, док се у пресуди истог суда (К 411/59) за кривично дело из чл. 135. ст. 2. истиче једна друга ниска побуда. Наиме, „заступник јавног тужноца сматра да се оптужени на ово дело одлучио из ниских побуда, а те ниске побуде огледају се у томе што се на убиство одлучио да би се ослободио обавеза да плаћа својој деци издржавање, дакле из мржње према деци.” У овом се случају суд првенствено упустио у анализу правилности оптужбом оквалификоване побуде, па како је закључио да она у конкретном примеру није мотивационо деловала, чак ни паралелно са утврђеном и напред изнесеном побудом, него да је учинилац „напротив одлуку да ово дело изврши донео због ситуације у којој се нашао због сталних свађа између његове мајке и покојне С. па због овога суд није прихватио тезу заступника јавног тужноца да се оптужени одлучио на убиство из побуде

(12) Dressler U, Maundorf M.: Verbrechen gegen die Person, Berlin, 1955, Heft 2, s. 26.

да би се ослободно обавезе да даје дечје издржавање", то суд није ни додирнуо питање етичког дефинисања ниских побуда.

Што се тиче друге групе побуда код које смо као критеријум за констатацију да су се у конкретном случају етички посматране појавиле као ниске прихватили њихову неоправданост, имамо у судској пракси скоро једноличне ставове. Првенствено за кривично дело убиства, где је у посматраним случајевима љубомора најчешће мотивационо деловала, можемо закључити да се у свим од њих љубомора у одмеравању казне појављивала као олакшавајућа околност и тиме искључена не само као ниска него и као негативна побуа. Тако нпр. у пресуди под бр. К. 1636/63. Окружни суд у Београду окривљеном као олакшавајућу околност, поред осталих узео „нарочито чињеницу да се он услед љубоморе налазио у стању афекта у физиолошким границама" и управо због тога извршено кривично дело убиства субсумирао под чл. 135. ст. 1, а не чл. 135. ст. 2. т. 3. У једном другом случају исти суд поново мотив љубоморе третира као олакшавајућу околност у смислу чл. 38. КЗ, мада се овде по нашем мишљењу уопште и није радио о љубомори, већ о неком другом мотиву, јер је и сам суд констатовао, иако етички није оценио, да „оптужени лишава живота једну младу жену само зато што она хоће да га напусти, јер не може да поднесе оно малтретирање његово и његових укућана, његове мајке и сестре". Посматрајући кривично дело сада када се зна да је допринос жртве не само у току, него и годинама пре извршења кривичног дела био минималан, постаје очигледно да је као мотив деловала чиста елиминација друге личности, која се као таква у сваком конкретном случају оцењује да је ниска, без обзира да ли је у њеној основи крајњи егоизам, страх од срамоте што га жена напустила, освета или досадна љубавница, док на страни учиниоца никаква љубав пре (јер стално малтретира своју невенчану жену) ни љубомора (јер није на одређену личност управљена) у моменту извршења кривичног дела није постојала. С друге стране, да ли се може један сложен мотив, ако су у овом случају деловале мотивационо и извесне компоненте љубоморе, посматрати и етички оценити тако да се он раздваја па да се једна његова компонента оцени као отежавајућа а друга као олакшавајућа околност?

За разлику од претходних случајева у којима је мотив љубоморе од стране суда код одмеравања казне узет као олакшавајућа околност, у следећем примеру (К-764/57) ⁽¹³⁾ љубомора није привилегована, а што произилази из самог образложења пресуде: суд је оценио и то да је оптужени Р. био заљубљен у покојну М., те да је ово дело под психозом љубоморе извршио. Несумњиво је да је стање љубоморе тако психичко стање које може да буде од утицаја на оцену степена кривичне одговорности учиниоца кривичног дела убиства. Суд је то стање имао у виду, али по схватању овога суда опт. Р. као човек у зрелим годинама, као човек који има и друштвене и моралне обавезе према деци коју је изродио, не може да тражи од суда да му се призна као посебна олакшавајућа околност његова заљубљеност у пок. М. Но, питање је да ли је у конкретном случају љубомора заиста постојала или не, и ако јесте да ли се она, као и у претходно посматраном случају може одвајати и посебно ценити од

(13) Пресуда Окружног суда у Београду.

оног мотива за који је и суд констатовао да је био примаран разлог извршења дела, а то је околност да је учинилац „лишио живота пок. М. зато што она није хтела да пристане да са њим продужи одржавање интимних односа”. По схватању овог суда овај мотив повећава степен његове кривичне одговорности. Чињеница је да је опт. Р. неписмен и са доста ниским образовањем. Чињеница је и то да је под утицајем заосталих схватања о односу између човека и жене, али ове околности у овоме случају не умањују конкретну објективну друштвену опасност учињеног дела, већ напротив ту опасност повећавају. Ови мотиви за извршење овако тешког кривичног дела степен кривичне одговорности учиниоца таквог кривичног дела повећавају. Опт. Р. је желео да кроз силу и претњу па чак и кроз извршење најтежих кривичних дела примора неко лице да ступи у интимне односе и против воље тог лица. За исти случај Врховни суд НР Србије је у својој пресуди (Кж 3766/57) истакао да у овом случају „не може бити речи о стању изbezумљености или јаке раздражености већ о умишљају оптуженог да бode и мрцвари пок. М. из освете што није хтела са њим да живи” али ни овај суд није етички оценио мотив, јер ни кривично дело није квалификовано као оно извршено из ниских побуда већ на свиреп начин, а што је у жалби на првостепену пресуду једино и оспоравано.

У одлуци Кж 2333/56 Врховни суд НР Хрватске је истакао да љубомора не представља ниску побуду у смислу чл. 135. ст. 2. КЗ, а у раније наведеним изводима пресуда Окружног суда у Београду и Врховног суда НР Србије, видели смо да она не представља не само ниску него ни негативну побуду као отежавајућу околност у смислу чл. 38. КЗ, било да се ради о кривичном делу из чл. 135. ст. 1. или кривичном делу из чл. 135. ст. 2. у случају да је убиство извршено на свиреп или подмукло начин.

Међутим, насупрот оваквој и судској пракси и законодавном ставу у нашој земљи, у Кривичном законик у РСФСР из 1958. године (по изменама и допунама из 1959.), љубомора је у чл. 136. ст. 1. т.а, поред користољубља наведена као ниска побуда, али само у случају када дело, иначе мотивирано љубомором, није извршено у стању изненада насталог душевног растројства изазваног насиљем или тешком увредом од стране оштећеног у ком случају љубомора није третирана као ниска побуда. Овакав законодавчeв став је, по нашем мишљењу, правилнији и у складу са критеријумима које смо поставили за љубомору, сврстану у другу групу ниских побуда.

Чињеница да је законодавац квалификацију само одређених кривичних дела условио постојањем ниских побуда, има за последицу да је деловање ових побуда, као мотивационих фактора, код учинилаца осталих кривичних дела од утицаја једино у оквиру општег одмеравања репресивне мере (чл. 38. КЗ).

Загорка Симић

ПОКУШАЈ КРИВИЧНОГ ДЕЛА УБИСТВА ВИШЕ ЛИЦА

Окривљени је у два маха у размаку од 13 дана покушао да лиши живота оштећену, али је оба пута кривично дело остало у покушају. Првостепени суд је нашао да у наведеним радњама учиниоца стоји једно кривично дело из чл. 135. ст. 3. КЗ у вези са чл. 16. КЗ тј. у покушају.

Врховни суд Хрватске разматрајући у другом степену у смислу чл. 354. ЗКП поменућу пресуду, стао је на становиште да у радњама учиниоца у конкретном случају не стоји једно кривично дело из чл. 135. ст. 3. КЗ у покушају, већ два кривична дела убиства из чл. 135. ст. 1. КЗ оба у покушају. Овакво своје становиште Врховни суд је образложио тиме, да је за постојање кривичног дела из чл. 135. ст. 3. КЗ потребно да је учинилац учинио више убистава, а у случајевима покушаја овог кривичног дела потребно је да је учинилац имао умишљај управљен на убиство више лица, док је у конкретном случају оптужени своју криминалну активност у два наврата управљивао само против једне особе и то своје жене с којом је живео у браку у несрећеним односима, па ни у једном од тих случајева није дошло до лишења живота оштећене, у ком правцу је био управљен умишљај учиниоца, већ је у оба наврата оштећена била само лако телесно повређена.

Преиначивши у том смислу првостепену пресуду, Врховни суд је указао, да овим преиначењем није повређена забрана *reformatio in peius* из чл. 356. КЗП, јер иако је преиначеном пресудом окривљени осуђен за два кривична дела убиства у покушају из чл. 135. ст. 1. КЗ у вези са чл. 16. КЗ уместо за једно кривично дело из чл. 135. ст. 3. КЗ у вези са чл. 16. КЗ, он је преиначеном пресудом осуђен по блажем кривичном закону, што је за њега повољније.

(Пресуда Врховног суда Хрватске, К:ж-2367/65 од 10. новембра 1965. године, објављена у Збирци судских одлука, књига десета, свеска трећа, Београд, 1965., стр. 13—14, одлука бр. 281).

1. Посебан облик кривичног дела убиства предвиђен у чл. 135. ст. 3. КЗ представља једну специфичну конструкцију бића кривичног дела, која обухвата у себи два облика и то: више убистава у стицају, која се овим законским бићем схватају као једно кривично дело, и убиство у специјалном поврату. Код првог облика ради се о хомогеном идеалном или хомогеном реалном стицају кривичних дела убиства, док се у другом случају ради о обичном или вишеструком, временски неограниченом, једнородном поврату код кривичног дела убиства.

Овакве конструкције тешких облика кривичних дела убиства нису познате у старијим кривичним законима и у кривичном праву земаља у којима се кривично законодавство оснива претежно на кодексима донетим у класичном периоду кривичних кодификација, као што је то нпр. случај у француском ⁽¹⁾, белгијском ⁽²⁾ или немачком ⁽³⁾ кривичном праву. Они нису познати ни у енглеском кривичном праву ⁽⁴⁾, а и новији буржоаски кривични законици, на пример италијански ⁽⁵⁾ или швајцарски ⁽⁶⁾ такође не предвиђају оваква бића код кривичног дела убиства.

Међутим, на овакве или сличне облике овог кривичног дела наилазимо у савременом кривичном законодавству социјалистичких земаља. Нека од ових законодавастава предвиђају оба облика овог кривичног дела, тј. убиство више лица у стицају и убиство у поврату, као што је то случај у Кривичном законик у РСФСР, који у своме члану 102, тачка з) и и) као посебне облике код кривичног дела убиства предвиђа убиство два или више лица и убиство од стране лица које је раније са умишљајем извршило убиство, ⁽⁷⁾ и у мађарском Кривичном законик у, који такође, у свом члану 253, став 2, тачка д) предвиђа оба наведена облика овог кривичног дела ⁽⁸⁾. Међутим, бугарски кривични законик предвиђа само убиство више од једног лица (чл. 127. т. 10.), док убиство у поврату није предвиђено. ⁽⁹⁾ Исти је случај и у кривичном законодавству Румуније, чији Кривични законик у чл. 464¹ предвиђа убиство више лица једновременно или са више радњи. ⁽¹⁰⁾

2. Предвиђање убиства у стицају, (идеалном или реалном) као једно кривично дело у нашем Кривичном законик у оправдано је, јер оваква ситуација, како са гледишта тежине проузрокованих последица, тако и са гледишта учиниоца, указује на посебно изражен висок степен друштвене опасности дела и учиниоца да захтева и предвиђање одговарајуће санкције, па је управо због тога оваква солүција и неопходна. Наш Кривични законик за обично убиство предвиђа казну строгог затвора до 15 година, а само за тешка убиства ову исту казну алтернативно са смртном казном. С обзиром на то, ако се имају у виду правила о одмеравању казне за кривична дела у стицају из чл. 46. КЗ, применом ових одредаба не би се могло да дође до строжијег кажњавања за два па чак и много више убистава у стицају (ако нису у питању убиства из ст. 2. чл. 135. КЗ) него што је то могуће и кад је убијено само једно лице, па би у оваквим случајевима злочиначка делатност учиниоца, која добија сасвим други квалитет и унутрашњу садржину када је у питању убиство више лица, била са гледишта казне, с обзиром на одредбе о

(1) M. Rousselet — M. Patin: Droit Pénal spécial, 7. éd., Paris, 1958, стр. 316. и сл.

(2) A. Marchal — J. P. Jaspas: Droit criminel, traité théorique et pratique, deuxième édition. Tome I Bruxelles, 1965. стр. 425. и сл.

(3) A. Schönke: Strafgesetzbuch — kommentar, München und Berlin, 1949, стр. 488. и сл.

(4) J. F. Stephen: A digest of the Criminal Law, London, 1947, стр. 212. и сл.

(5) L. Franchi: Codice penale et Codice di procedura penale, Milano, 1934, стр. 97. и сл.

(6) A. Panchaud: Code pénal suisse annoté, Lausanne, 1951, стр. 75. и сл.

(7) В. Д. Меньшагин, Н. Д. Дурманов, Г. А. Кригер: Советское уголовное право — часть особенная, Москва, 1964, стр. 135. и сл.

(8) Кривични законик НР Мађарске, изд. Института за криминолошка и криминалистичка истраживања, Београд, 1965., стр. 100.

(9) Наказателен кодекс, закони за амнестији, глјавувателни решенија и др., Софија, 1963, стр. 27.

(10) М. А. Гельфер: Румынская народная республика, уголовный кодекс, Москва, 1962, стр. 270—271.

одмеравању казне за кривична дела у стицају, изједначена са обичним убиством. Међутим, предвиђањем убиства више лица као једног кривичног дела Кривични законик омогућава строжије кажњавање у оваквим случају, јер је за ово кривично дело алтернативно предвиђена смртна казна. У прилог оваквом схватању стоји и чињеница да наведена законодавства која предвиђају кривично дело убиства више лица не предвиђају смртну казну за обично убиство, док је за убиство у стицају ова казна могућа. Насупрот томе, чехословачки Кривични законик не предвиђа кривично дело убиства више лица, али у њему и није спроведена подела на обична и тешка убиства, већ је за сва убиства алтернативно са казном лишења слободе предвиђена и смртна казна ⁽¹¹⁾. Иста је ситуација и у кривичном законодавству Пољске ⁽¹²⁾.

Квалификовање убиства у специјалном поврату као тешког убиства такође је оправдано ако се има у виду природа и тежина кривичног дела убиства и у вези са тим изражена друштвена опасност учиниоца који ово кривично дело поново чини.

3. Биће кривичног дела убиства више лица односно убиства у специјалном поврату постављено је у Кривичном законик у тако да обухвата само умишљајне облике убиства, јер само она указују на већ истакнуту, нарочито изражену, друштвену опасност овог дела и његовог учиниоца. Исто тако, ово кривично дело не обухвата у себи ни убиства на мах или убиства детета при порођају, јер ови облици убиства представљају привилеговане случајеве код којих је интензитет друштвене опасности мање изражен. Начин извршења ранијег и новог убиства и временски размак између истих није од значаја; битно је да се учиниоцу суди за дела у стицају или да је за раније убиство већ био осуђен. Из тога би произлазило да неће постојати ово кривично дело ако за раније убиство учинилац није био осуђен, а због застарелости нема основа да му се за ово дело сада суди у стицају са новим делом које је учинио. ⁽¹³⁾

4. Проблематика покушаја код овог кривичног дела није у Кривичном законик у ближе разрађена иако се у том погледу могу да јаве интересантна питања, као што је то случај на који се односи наведена пресуда Врховног суда Хрватске. Стога се при решавању ових проблема мора да пође од општих правила о покушају кривичног дела — и одговорности и кажњивости за извршење истог, а с друге стране потребно је да се има у виду специфичност овог облика кривичног дела и разлози због којих је овако конструисано биће кривичног дела унето у Кривични законик.

Према томе, покушај овог кривичног дела може да постоји ако је учинилац покушао да лиши живота више лица али ниједно није убио, или је само једно убио, док је у односу на остала дела остало у покушају ⁽¹⁴⁾. Ову другу алтернативу треба разликовати од кривичног дела предвиђеног у чл. 135. ст. 2. т. 2. КЗ, јер код овог дела, иако су последице

⁽¹¹⁾ Trestni zakon — Trestni rad a predpisy souvisici, Praha, 1962, стр. 222.

⁽¹²⁾ M. Ancel: Les codes pénaux européens, Tome III, Paris, 1958, Code pénal polonais, стр. 1504—1505.

⁽¹³⁾ Б. С. Утевский: Советское уголовное право, особенная часть, Москва, 1958, стр. 143.

⁽¹⁴⁾ У том смислу и пресуда Врховног суда НР Хрватске Кж—2370/56 од 19. X 1956., цит. према Б. Златарић: Кривични законик у практичној примени, II свезак, Загреб, 1958, стр. 87.

исте, постоји разлика у погледу субјективног момента ⁽¹⁵⁾ с обзиром да је код покушаја убиства више лица умишљај учиниоца био управљен на то да више лица буде лишено живота, док је код убиства са довођењем у опасност живота другог лица умишљај учиниоца управљен само на убиство једног лица, док у погледу другог или осталих лица постоји умишљај само у погледу угрожавања ⁽¹⁶⁾, при чему се он обично јавља у форми евентуалног умишљаја. Трећа алтернатива би постојала ако су два лица убијена, а према трећем или осталима је дело остало у покушају, у ком случају су већ остварени сви елементи свршеног кривичног дела из ст. 3. чл. 135. КЗ, па би околност да је у конкретном случају поред проузрокованих последица остварен и покушај последице још ширег обима (смрт три или више лица) могла да се узме као отежавајућа околност при одмеравању казне.

Уколико је у питању покушај убиства у поврату, ситуација је једноставнија ако после осуде за извршено убиство уследи покушај другог убиства. Овај случај би се без тешкоћа могао да квалификује као покушај убиства из чл. 135. ст. 3. КЗ. Међутим, ако је покушају убиства претходила осуда за раније извршени покушај убиства, такав случај није изричито одређен у законској одредби којом је формулисано кривично дело убиства више лица. Стога у нашој теорији постоји схватање да се за постојање овог кривичног дела тражи да је раније дело свршено и да покушај убиства не улази у састав овог кривичног дела. ⁽¹⁷⁾ Насупрот оваквом схватању, могло би се узети, с обзиром на концепцију законодавца да посебно инкриминише убиство више лица без обзира да ли су иста у стицају или је за раније убиство учинилац већ био осуђен, да и у оваквом случају стоји покушај убиства из чл. 135. ст. 3. КЗ, јер су остварени сви карактеристични елементи за ово кривично дело с обзиром на два пута изражени умишљај у односу на лишење живота два лица.

5. У конкретном случају, на који се односи наведена пресуда Врховног суда Хрватске, ситуација је специфична утолико, што је учинилац извршио два покушаја убиства у размаку од 13 дана, али према истом лицу. Првостепени суд је сматрао да и у оваквом случају стоји квалификација из чл. 135. ст. 3. у вези са чл. 16. КЗ, док је Врховни суд случај квалификовао као два кривична дела из чл. 135. ст. 1. у вези са чл. 16. КЗ у стицају, указујући при том на разлоге који су раније изложени.

Несумњиво је да у конкретном случају стоје два кривична дела убиства у покушају, али је за оцену питања да ли се она могу да обухвате једном инкриминацијом из чл. 135. ст. 3. КЗ одлучујуће да се утврди, да ли стоје сви они елементи који сачињавају унутрашњу, материјалну а не формалну структуру кривичног дела формулисаног у чл. 135. ст. 3. КЗ.

⁽¹⁵⁾ Н. Срзентић — А. Стајић: Кривично право, општи и посебни део, Сарајево, 1966, стр. 325.

⁽¹⁶⁾ У том смислу и пресуда Врховног суда АПВ Кж—761/57 од 16. IX 1957, Београд, стр. 25.

⁽¹⁷⁾ Ј. Таховић: Кривично право посебни део, III изд., Београд, 1961. стр. 77.

Ако се са овог аспекта приђе решавању конкретног случаја, онда се несумњиво мора да дође до закључка до кога је дошао и Врховни суд Хрватске, чак и кад се не би прихватило поменуто схватање да покушај убиства не може да улази у састав кривичног дела убиства више лица, већ би се пошло са супротног становишта по коме је то могуће, јер оно што кривичном делу из чл. 135. ст. 3. КЗ даје друкчији квалитет јесте то да је оно управљено против једног садржински друкчијег објекта него друга кривична дела из чл. 135. ст. 1. и 2. КЗ, с обзиром да се код истих као објекат појављује једно лице, док је овде у питању два или више лица која представљају објекат напада а чији су животи објекат кривично-правне заштите. Уколико је, пак, у питању убиство у специјалном поврату, квалитативно друкчији субјективни моменти који карактеришу учиниоца такође се изражавају у томе, што је он после једног већ извршеног убиства и издржане казне за исто, поново формирао умишљај односно одлуку за извршење убиства, па је то дело и извршио, при чему се и овде има у виду више лица која се појављују као објекат ранијег и новог кривичног дела с обзиром да Кривични законик у чл. 135. ст. 3. говори о више убиства.

Међутим, у конкретном случају учинилац је у два маха покушао да оствари једну исту одлуку, према истом лицу, па нема оног карактеристичног момента за кривично дело из чл. 135. ст. 3. КЗ — два умишљајна убиства, већ само два пута покушано исто убиство. Стога је и правилано схватање да у конкретном случају стоји стицај два покушаја убиства из чл. 135. ст. 1. КЗ, а не једно кривично дело из чл. 135. ст. 3. КЗ у покушају.

6. У образложењу своје пресуде Врховни суд Хрватске је указао да изложеним преиначењем првостепене пресуде није повредио забрану *reformatio in reus* јер је учиниоца осудио по блажем закону. Ово, међутим, не би морало да буде тачно, уколико се под блажим законом има у виду то што је инкриминација из ст. 1. чл. 135. КЗ блажа од оне из ст. 3. истог члана, ако би се с обзиром на одредбе о стицају могло за стицај лакших дела да изрекне у конкретном случају тежа казна од оне која је предвиђена за оно друго теже дело. То, међутим, у овој ситуацији није случај, јер је за покушај кривичног дела убиства више лица могућно да се изрекне тежа казна него за два кривична дела покушаја убиства, из чега произилази да је апстрактна друштвена опасност са гледишта инкриминације по ст. 3. чл. 135. КЗ у вези са чл. 16. КЗ већа од оне коју представља стицај кривичних дела која се инкриминишу по ст. 1. чл. 135. у вези са чл. 16. КЗ. Пошто у конкретном случају Врховни суд није мењао пресуду у делу који се односи на казну, то се питање да ли је пресуда преиначена на штету окривљенога има да цени према степену апстрактне друштвене опасности на коју указује једна или друга инкриминација, па је управо са овог аспекта и основано да се сматра да у конкретном случају Врховни суд није преиначењем пресуде повредио забрану *reformatio in reus*.

ДОПУСТИВОСТ ЗАХТЕВА СТРАНКЕ ЗА УКИДАЊЕ РЕШЕЊА ПО ПРАВУ НАДЗОРА

Према ранијој формулацији ст. 2. чл. 262. Закона о општем управном поступку (ЗУП) — („Службени лист ФНРЈ”, бр. 52/56), надлежни орган управе могао је укинути по праву надзора решење које је постало коначно у управном поступку ако је њиме био очигледно повређен материјални закон у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице. Пошто је овде до укидања долазило увек на штету странке, то је било и логично што је у ст. 2. чл. 263. ЗУП-а прописано да надлежни орган у таквом случају решење о укидању доноси по службеној дужности или по захтеву јавног тужноца.

Међутим, Законом о изменама и допунама Закона о општем управном поступку („Службени лист СФРЈ”, бр. 10/65) долази и до измене формулације ст. 2. чл. 262. ЗУП-а, тако да према тој одредби надлежни орган може укинути по праву надзора решење које је коначно у управном поступку ако је њиме очигледно повређен материјални закон. Према томе, сада није више разлог за укидање решења само очигледна повреда материјалног закона у корист појединца или правног лица а на штету друштвене заједнице, већ очигледна повреда материјалног закона може бити и на штету појединца или правног лица. Тиме би, дакле, и странке добиле једно ванредно правно средство којим би могле штитити своја права од очигледне повреде материјалног закона. Али, како истовремено није дошло и до измене ст. 2. чл. 263. ЗУП-а, те је у тој одредби остало прописано да се решење по праву надзора може укинути по службеној дужности или по захтеву јавног тужноца, то се поставља питање да ли је с обзиром на ову одредбу странка легитимисана да својим захтевом тражи, да се по праву надзора донесе решење о укидању коначног решења ако сматра да је тим решењем на њену штету очигледно повређен материјални закон.

Од одговора на ово питање зависи не само значај односне новеле ст. 2. чл. 262. ЗУП-а као доприноса начелу законитости и даљој демократизацији поступка, већ у пракси и обим коришћења овог института. Наиме, ако странка нема могућност (није легитимисана) да постави захтев да се укине по праву надзора коначно решење за које странка сматра да је њиме на њену штету очигледно повређен материјални закон, онда би евентуални такав захтев надлежни орган имао одбацити не

упуштајући се у оцену навода странке. Са истог разлога до оцене тих навода који се односе на примену материјалног закона у побијаном решењу не би могло доћи ни у управном спору. Овде остаје без значаја околност да би орган захтев странке евентуално могао користити као сигнал и побијано решење укинуги по службеној дужности, као и околност да би странка могла да се обрати јавном тужиоцу да он постави захтев за укидање решења по праву надзора, јер у оба случаја странка нема право да се по таквом њеном тражењу испигује повреда материјалног закона на коју она указује, па тиме ни могућност да се од повреде материјалног закона непосредно штити како у управном тако и у управном судском поступку.

Имајући у виду изнето, мислим да би одредбу ст. 2. чл. 263. ЗУП-а требало тако схватити да она не искључује могућност странке да постави захтев за укидање коначног решења по праву надзора, ако сматра да је тим решењем повређен материјални закон на њену штету, па би по таквом захтеву, ако су се за то стекли и остали услови, надлежни орган имао преиспитати примену материјалног закона у побијаном решењу и зависно од резултата овог испитивања, по слободној оцени, донети одговарајуће решење против кога би странка, ако њиме није задовољна, могла водити и управни спор. Ово због тога што се у таквом случају ради о укидању решења које је донето у поступку у коме је односно лице имало положај странке, па му права везана за тај положај не би требало ограничавати ако за то нема значајних разлога. Околност да се овде ради о ванредном правном средству такође не би требало да утиче на сужавање права странке, јер се у ЗУП-у иницијатива странке код ванредних правних средстава искључује само тамо где то природа самог средства очигледно оправдава. Најзад, у прилог схватања да је странка легитимисана да постави захтев за укидање решења по праву надзора говори и то што је изричитом одредбом ст. 2. чл. 264. ЗУП-а надлежни орган обавезан да по захтеву странке донесе решење, ако странка у захтеву истиче да је решењем повређен материјални закон, па би такво право странци требало тим пре признати када би тражила укидање решења по праву надзора због очигледне повреде материјалног закона. Истина, овде се не ради о истим правним средствима, али када законодавац даје легитимацију странци да тражи укидање због повреде материјалног закона под условима из ст. 2. чл. 264. ЗУП-а и кад та повреда није очигледна, онда нема разлога да се странци то право не призна по ст. 2. чл. 262. ЗУП-а а где се ради о очигледној повреди материјалног закона.

Међутим, у дискусијама по овом питању изношени су и супротни разлози. Тако, има схватања да је стилизација ст. 2. чл. 263. ЗУП-а таква да она ни уз слободније тумачење не допушта странци да поставља захтев за укидање решења по основу из ст. 2. чл. 262. ЗУП-а; да се овде ради о ванредном правном средству код кога је законодавац у жељи да заштити правну сигурност искључио могућност да странка користи то правно средство; као и да странка своја права може штитити од повреда материјалног закона применом овлашћења из ст. 2. чл. 264. ЗУП-а, па нема потребе да јој се допушта и коришћење института из ст. 2. чл. 262. ЗУП-а.

Крај свега што је већ напред изнето ови приговори не изгледају ми оправдани и убедљиви. Сем тога, ни пре новеле стилизација ст. 2. ч. 263. ЗУП-а није имала за циљ да искључи странку од права на подношење захтева за укидање решења по праву надзора, јер тада странка није ни могла имати интерес да такав захтев поставља, те није било потребе ни да се он искључује. Како овај пропис новелом није диран, то он ни сада не може имати за циљ да искључи странку од права на постављање односног захтева. Уосталом, наведени пропис и не садржи изричиту забрану да се по захтеву странке доносе решења, а право странке на постављање захтева произилази из саме чињенице да се ради о ствари у којој она има својство странке. Околност да је у питању ванредно правно средство, као што је већ речено, сама за себе не говори против легитимације странке у конкретном случају, када иначе нема убедљивог разлога за супротно схватање а у питању је правно средство које омогућује да се интервенише у корист странке, па је логично и закључити да странка треба да има право да такву интервенцију тражи када сматра да су се за то стекли прописани услови. При томе се мислим не може прихватити ни то да би смисао одредбе ст. 2. чл. 263. ЗУП-а био у томе да се не отворе врата бројним захтевима странака за преиспитивање коначних решења, већ да се то остави само оцени органа односно јавног тужиоца. Ово због тога што крај прописаног рока од године дана, у коме се може само донети решење о укидању по праву надзора, нема објективне опасности по правну сигурност. Сем тога, ако изузмемо захтев за заштиту законитости, ЗУП не предвиђа посредну заштиту права странке, већ странци увек даје право да она сама користи одговарајућа правна средства за заштиту својих права, па би било супротно систему ЗУП-а закључити да се странка од очигледне повреде материјалног закона може штитити само посредно, тј. преко органа односно јавног тужиоца. Најзад, мислим да се не може прихватити ни приговор да странка треба да се у случају када сматра да је на њену штету очигледно повређен материјални закон користи само овлашћењем из ст. 2. чл. 264. ЗУП-а, јер по таквом захтеву странке надлежан орган није дужан донети решење којим би се упустило у оцену оправданости захтева, већ може донети само решење којим, заклањајући се за правоснажност решења, одбија захтев странке у ком случају она против тог решења према ст. 5. чл. 264. ЗУП-а не може водити ни управни спор. Напротив, ако узмемо да је странка овлашћена да постави захтев за укидање решења по праву надзора, надлежни орган увек би био дужан испитивати евентуално постојање очигледне повреде материјалног закона, па је овде заштита интереса странке већа од оне по ст. 2. чл. 264. ЗУП-а. Ово без обзира на слободну оцену која је надлежном органу дата одредбом ст. 2. чл. 262. ЗУП-а, јер он ту слободну оцену, у смислу ст. 2. чл. 4. ЗУП-а, може користити само у границама овлашћења и у складу са циљем у коме му је дата, па би био дужан посебно образложити зашто поред утврђене очигледне повреде материјалног закона сматра да коначно решење не треба укинути по праву надзора.

На крају да напоменем да је по постављеном питању дискутовано и на једној од одељењских седница већа за управне спорове Врховног суда Србије. У овој дискусији чула су се углавном сва напред изложена

мишљења и аргуенти. Ма да при томе у већини није било принципијелних замјерки схватању да странци треба признати легитимацију за постављање захтева за укидање коначног решења по праву надзора, ипак гледиште реферата које се за признање те легитимације залагало није прихваћено, јер је већина била мишљења да суд за то нема овлашћења, пошто би се ту у суштини радило о допуњавању односне одредбе, а не о њеном тумачењу. Стога мислим да би изношење овог питања на дискусију и на овом месту допринело његовом коначном правилном решењу.

Радомир Шрамек

ЗАХТЕВ ЗА ЗАШТИТУ ЗАКОНИТОСТИ У УПРАВНОМ СПОРУ

Институција захтева за заштиту законитости је новина у управном спору („Службени лист СФРЈ”, број 16/65; пречишћени текст број 21/65), за разлику од грађанског, кривичног управног поступка и др. где се ова институција од првих дана егзистенције нашег правног система па до данас афирмисала као најсигурнији вентил правне сигурности. Новела ЗУС-а за разлику од првобитног текста („Службени лист ФНРЈ”, број 23/52) у члану 21. предвиђа захтев за заштиту законитости, који заједно са ванредним правним средством из члана 20. — захтев за преиспитивање пресуда републичких врховних судова односно Врховног војног суда од стране Врховног суда Југославије, треба да значи гаранцију законитости због тога што је новелом ЗУС-а начелно укинута жалба.

У процесној конструкцији каква је била по првобитном ЗУС-у егзистенција овог ванредног правног средства је била сувишна, и у самом закону у члану 60. је било нормирано да се противу одлуке првостепених судова није могао подизати захтев за заштиту законитости. Ово је било сасвим разумљиво кад се има у виду члан 18. првобитног ЗУС-а, по коме је свака странка могла противу пресуде Републичког врховног суда, изјавити жалбу Врховном суду Југославије под условом да се на правни однос непосредно могао применити савезни пропис.

Усвајајући начелно једностепеност у управном спору, постојала би могућност да се савезни закони различито схватају од стране републичких врховних судова и самим тим да се различито примењују од стране органа у појединим републикама.

Међутим, Устав СФРЈ у члану 239. став 1. је одредио функције Врховног суда Југославије који „утврђује начелне ставове и начелна правна схватања по питањима која су од значаја за јединство у примени савезних закона од стране судова опште надлежности и специјализованих судова”.

Дакле, да би се обезбедила јединствена примена прописа односно да би се обезбедило начело једнакости грађана пред законом, на што упућује члан 33. Устава СФРЈ, уведен је захтев за заштиту законитости, поред већ поменутог правног средства из члана 20. новелираног ЗУС-а. Јавни тужилац као процесни носилац овог правног средства и суд као мериторни

орган који одлучује о њему, су заправо позвани да преко њега остварују јединствену примену савезних закона.

Јавни тужилац може користити ово ванредно правно средство пред Врховним судом Југославије, само противу одлуке републичког врховног суда односно Врховног војног суда донете у управном спору, ако је том одлуком учињена тежа повреда савезног закона.

Коришћење овог ванредног правног средства по новели ЗУС-а условљено је одређеним роком и тежом повредом савезног закона. Међутим, Закон о јавном тужилаштву из 1946. године, („Службени лист ФНРЈ”, број 60/46), у управном поступку је предвиђао могућност подизања захтева за заштиту законитости од стране јавног тужиоца ФНРЈ преко свих рокова у случајевима повреде закона крупнијег значаја (члан 17. став 1.). Због усавршавања правног система, овако широко овлашћење није унето у делокруг јавног тужилаштва на управном сектору ни у првобитном ЗУС-у ни ЗУП-у.

У теорији а и у пракси ће се свакако различито тумачити појам теже повреде савезног закона, јер спада у такозвану категорију неодређених појмова као што је то био случај са јавним интересом по захтеву за заштиту законитости из Закона о парничном поступку из 1957. године („Службени лист ФНРЈ”, број 4/57).

Под појмом теже повреде савезног закона треба разумети како повреду формалног тако и повреду материјалног закона. Употребљавајући израз „Савезни закон”, законодавац је хтео да употребу овог правног средства ограничи само на савезне законе а не и на друге правне акте мање правне снаге од закона.

Исто тако сматрамо да и погрешно утврђено чињенично стање може довести до теже повреде савезног закона односно бити основ за процесну акцију јавног тужиоца. Коришћење овог овлашћења у управном спору као новина за јавног тужиоца спада у његова такозвана искључива овлашћења, за разлику од осталих овлашћења на управном сектору која су претежно паралелног карактера. Његовим коришћењем јавни тужилац се не јавља као заштитник друштвених интереса нити само као заштитник грађана, већ има улогу објективног заштитника законитости. Ово је изузетно овлашћење дато посебном чувару законитости ради јединствене примене савезног закона, али баш због тога што то процесно овлашћење има само он, поред њега и суд учествује у оцени шта је тежа повреда савезног закона као мериторни орган. Дакле, суд и јавно тужилаштво су ти који цене када постоји овакав услов. Свакако да ће бити у пракси случајева када се њихова схватања неће подударити, али у томе ми видимо изналажење критеријума за ближе одређивање овог појма. Кад и у којим случајевима ће бити тежа повреда савезног закона, сматрамо да се унапред не може одредити нити дефинисати, јер се ради о фактичком питању које ће варирати од случаја до случаја. При одлучивању о томе, да ли се ради о тежој повреди савезног закона или не, јавни тужилац ће се свакако првенствено руководити последицама такве повреде. Чињеница да степен повреде цени јавни тужилац уз корекцију суда, довољна је гаранција да јавни тужилац свестраније испита сваки

сигнал или захтев заинтересованих странака за коришћење овог правног средства. Бош због тога што је тежа повреда савезног закона фактичко питање сматрамо да ће бити од интереса изнети оцену од стране јавног тужиоца у два захтева за заштиту законитости.

Наиме, у једном случају ⁽¹⁾, суд је донео решење о одбачају тужбе јер је сматрао да се у тој ствари не може водити управни спор. Суд је стао на становиште да оспорено решење водне заједнице о разрезу водног доприноса не представља управни акт у смислу члана 6. став 2. ЗУС-а, јер се у датом случају не решава о праву или обавези одређеног појединца или организације у управној ствари од стране државних органа или друге организације у вршењу јавног овлашћења, већ да се ради о пословном односу из споразума самоуправне организације и њених чланова по питању разреза и наплате водног доприноса, односно да се ради о акту пословања. Јавни тужилац је у овом видео тежу повреду савезног закона, између осталог и због тога што сматра да је о овоме требало да одлуче Врховни суд, јер је одлука донета 30. VI 1965. године, дакле, у време док је још био на снази Правилник о одређивању водног доприноса као и Закон о хидромелиорационим системима и искоришћавању земљишта у хидромелиорационим системима („Службени гласник НРС”, број 15/60, 28/62), којим је било прописано да ће наплата водног доприноса вршити по прописима о принудној наплати пореза уколико обвезници овај допринос не плате у прописаном року, односно уколико не оспоре потраживање на име овог доприноса. По схватању јавног тужиоца, водна заједница доносиће решења о разрезу водног доприноса, ауторитативно решава о правима и обавезама странака и да је противу њеног решења допуштена жалба, а противу другостепеног решења је могуће водити управни спор. Оваквог мишљења су и: Врховни суд Југославије Уж. број 4161/64 од 15. V 1964. године; Врховни привредни суд Сл. број 67/64 од 10. II 1964. године и Секретаријат СИБ-а за општу управу број 68—7521/60 („Нова администрација” број 5/60).

У 1965. години донет је Основни закон о водама („Службени лист СФРЈ”, број 13/65), овај Закон прави разлику између водног доприноса који се плаћа републичком фонду вода и накнаде која се плаћа водопривредној организацији као накнада за коришћење хидромелиорационог система. Разрези наплате доприноса по овом закону, треба такође сматрати управном ствари, а одговарајући акт управним актом, док накнаду из члана 87. поменутог Закона треба тумачити као обавезу имовинско-правног карактера.

Према томе, и по прописима до доношења Основног закона о водама, као и по њему, у конкретној ствари је у питању управна ствар односно управни акт, а непоступање по томе значи тежу повреду савезног закона.

Кад је у питању тежа повреда савезног закона у једном случају ⁽²⁾, предмет оцене било је решење из области социјалног осигурања. Решењем комуналног завода за социјално осигурање у Новом Саду, одбијен је захтев Н. Н. пензионера, да му се призна увећани радни стаж за време од 28. V 1946. па до 1. IX 1959. године, када је и пензионисан, са образложењем да нису испуњени услови из члана 61. Закона о пензијском осигурању, иако је у том поступку било утврђено да му је нога била ампутирана 28. V 1946. године, да је то инвалид рада и да је радио пуно радно време све до пензионисања. Другостепени орган је потврдио решење првостепеног органа а суд је из истих разлога одбио тужбу. Савезни јавни тужилац је међутим стао на становиште да се овде ради о тежој по-

(1) Ут. број 695/65 од 9. II 1966. године, Савезно јавно тужилаштво.

(2) Ут. број 566/65 од 2. X 1965. године — Савезно јавно тужилаштво.

вреди савезног закона јер у члану 61. Закона о пензијском осигурању изричито стоји „осигуранику — инвалиду рада који је инвалид првог до четвртог разреда инвалидности по прописима о инвалидском осигурању, осигуранику — ратном војном инвалиду и мирнодопском војном инвалиду од прве до четврте групе, као и осигуранику који је слеп, време које је као инвалид односно као слеп провео у радном односу са пуним редовним радним временом рачуна се у радни стаж са увећаним трајањем”.

У наведеним захтевима за заштиту законитости радило се о очитој повреди савезног закона, међутим пракса ће вероватно бити обогачена и мање очигледним повредама савезног закона када ће и суд приликом мериторног одлучивања морати да ближе одреди шта је тежа повреда савезног закона.

Коришћење овог правног средства ограничено је само на савезног јавног тужиоца — ако захтев подноси против одлуке републичког врховног суда и војног тужиоца Југословенске народне армије, ако захтев подноси против одлуке Врховног војног суда.

Захтев за заштиту законитости се подноси од стране надлежног јавног тужиоца у року од три месеца од дана када је странкама достављена одлука републичког врховног суда односно Врховног војног суда.

Имајући у виду то, да се одлуке судова донете у управном спору не достављају јавном тужиоцу, већ да га на то углавном упозоравају странке, то је законодавац предвидео дужи рок од обичног. При одређивању рокова треба имати у виду да без обзира на који начин и кад је јавни тужилац сазнао за незаконитост, рок почиње тећи оног дана кад је одлука суда доставља странци, односно јавном тужиоцу ако је учествовао у првостепеном судском поступку; и то оној странци којој је најкасније достављено ⁽³⁾. Међутим, ако једна странка којој је одлука достављена касније, не упозори јавног тужиоца, већ то учини странка која је одлуку добила знатно раније, рок би требао да тече од дана када је одлука тој странци достављена, а не оној којој је најкасније достављена. У пракси се већ поставља питање да ли је овај рок и довољан за коришћење овог правног средства? Кад се захтев за заштиту законитости поднесе поводом молбе странке, рок је сматрамо довољан, под претпоставком да јавни тужилац из расположивих списа може да оцени да ли се ради о тежој повреди савезног закона, и да субјекти од којих тражи допуну списа исте достављају на време. Међутим, у пракси ће се појављивати проблеми да јавни тужилац само из одлуке суда не може да види да ли се ради о тежој повреди савезног закона, као и проблем неодазивања одређених органа и организација молби јавног тужиоца, за доставу списа ради његове процесне интервенције, због чега ће се некад овај рок и прекорачавати. Санкција за недостављање списа које је тражио јавни тужилац не постоји, и због тога ће често овај рок бити недовољан за активност јавног тужиоца. У оним ситуацијама када ће одлуком суда бити повређен друштвени интерес, због немогућности сазнања такве повреде рок за процесну активност јавног тужиоца је исувише кратак. С обзиром на тешкоћу сазнања јавног тужиоца за повреде друштвеног интереса у одлукама суда,

(3) Б. Мајсторовић „Коментар ЗУС-а”, страна 94., 1965. године.

излази да ће јавни тужилац углавном користити ово процесно овлашћење само за заштиту интереса грађана.

Онда када јавни тужилац оцени да у одлуци суда постоји тежа повреда савезног закона, он може, али не мора да подигне захтев за заштиту законитости. Дакле, ово дискреционо овлашћење указује на још једно ограничење овог правног средства и његову изузетност.

Да ли захтев за заштиту законитости искључује жалбу? Говорећи о томе, проф. др. С. Поповић каже: „Мишљења смо да се захтев за заштиту законитости може поднети само против првостепене одлуке Републичког врховног суда односно Врховног војног суда, против које није била дозвољена жалба. Међутим, ако је против Републичког врховног суда односно Врховног војног суда била дозвољена жалба, а жалба није била употребљена у законом одређеном року, мишљења смо да се против такве првостепене одлуке не може употребити захтев за заштиту законитости.” (4)

Полазећи од тога да је законодавац захтевом за заштиту законитости и захтевом за преиспитивање одлука републичких врховних судова односно Врховног војног суда, хтео да надокнади начелну једностепеност у управном спору, излази да је проф. С. Поповић у праву. Међутим, захтев за заштиту законитости је ванредно правно средство и према стилизацији члана 21. став 1 ЗУС-а, није ограничено само на оне случајеве кад не постоји жалба и да у том случају буде сурогат жалбе у управном спору, већ се употреба овог правног средства односи на све случајеве — када је одлуком суда учињена тежа повреда Савезног закона. Да је законодавац хтео да ово правно средство има примену само у случајевима када нема жалбеног поступка, он би вероватно прибегао законској формулацији захтева за заштиту законитости из ЗУП-а (члан 261), кад је то правно средство предвидео као сурогат управно-судске тужбе. Осим тога природе жалбе и жалбеног поступка је у основи различита од природе захтева за заштиту законитости. Захтев за заштиту законитости може подносити само један орган под одређеним условима, док жалбу може уложити свака странка ако је незадовољна првостепеном одлуком суда и ако је жалба допуштена. Нама се чини да је због изузетне природе употребе овог ванредног правног средства с једне стране, и изузетне могућности употребе односно предвиђања жалбе у управном спору, дозвољена могућност паралелне употребе и жалбе и захтева за заштиту законитости. Разуме се да ће због рока бити веома ретких случајева коришћења и једног и другог правног средства. Становиште проф. С. Поповића би било прихватљиво под претпоставком да се ванредним правним средством из члана 20 ЗУС-а испитује свака одлука првостепеног суда којом је повређен закон, јер би у том случају то правно средство значило сурогат жалбе у управном спору, али како је правно средство из члана 20 ЗУС-а ограничено само на Уставом предвиђена права самоуправљања и друга основна права или слободе грађана радне или друге организације, излази, да је ово правно средство ограничено на одређен домен заштите. Примена члана 20 и 21 ЗУС-а у неким случајевима с обзиром на повреду закона може бити

(4) Проф. др. Славољуб Поповић — Управно право СФРЈ — општи део, страна 196, 1965. године.

истоветна али са различитим роковима а биће и таквих случајева да ће се ова два правна средства односно разлози за њихово коришћење у основи разликовати. Из овога следи питање — да ли треба у случајевима кад суд одбије захтеве за преиспитивање пресуда по члану 20 ЗУС-а, да обавести Јавно тужилаштво за евентуалну примену захтева за заштиту законитости без обзира на то ко је уложио захтев за преиспитивање првостепених пресуда. Врховни суд Југославије није ничим обавезан да ово чини, нити то произилази из природе правног средства, али било би пожељно да у одређеним случајевима, када се не ради о повреди Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе, а ради се о тежој повреди Савезног закона, обавести Јавно тужилаштво, ово тим пре, што у одлуци суда никад не стоји поука о правном леку, сем ако није предвиђено редовно правно средство. Имајући у виду то, да је гро наших грађана мало обавештен о природи управног спора, судови би требало да упућују на употребу ванредних правних средстава иако они на то нису обавезни због природе ванредних правних средстава. Само при овоме треба имати на уму да је карактер ванредних правних средстава у управном поступку у основи због постојања инстанционе контроле за разлику од ванредних правних средстава у ЗУС-у државној.

Однос захтева за заштиту законитости и захтева за преиспитивање одлука републичких врховних судова и Врховног војног суда од стране Врховног суда Југославије, треба схватити у том смислу да јавни тужилац може користити правно средство из члана 20 ЗУС-а само онда када је учествовао у покретању управно-судског поступка а у осталим случајевима је то право странака. Но, он може због поклапања разлога за коришћење, користити и једно и друго.

У пракси су се већ појавили и случајеви кад се нека повреда прописа не може сматрати повредом Уставом утврђеног права самоуправљања или другог основног права или слободе нити као тежа повреда савезног закона — а није предвиђена могућност инстанционе контроле. Тако на пример код признавања права на пензију односно дешава се да је једном лицу признато право на пензију, али не у износу који му иначе припада. Шта је овде повређено? — Право на пензију је признато и тиме није учињена повреда коју предвиђа члан 20 ЗУС-а. Тим истим актом није учињена тежа повреда Савезног закона, па се због тога не може применити ни члан 21 ЗУС-а. Странака је у таквим случајевима незаштићена и ако постоји повреда закона јер нема могућности за изјављивање жалбе нити могућности за примену ванредних правних средстава из члана 20 и 21 ЗУС-а. Нама се чини да у оваквим случајевима, без обзира на то што се не ради о повреди Уставом основних права грађана већ о његовој величини, треба прибегавати употреби члана 20 ЗУС-а, иако би такво тумачење било можда прешироко.

Захтев за заштиту законитости може користити само јавни тужилац како за заштиту интереса грађана тако и за заштиту друштвених интереса. Али с обзиром на то да ће у пракси јавни тужилац у већини случајева због теже повреде Савезног закона штитити права грађана, то су грађани дужни да се поднеском обрате јавном тужиоцу за његову процесну интервенцију. Већ смо истакли да јавни тужилац може али

не мора да поднесе захтев за заштиту законитости у случају теже повреде Савезног закона и да може од већ подигнутог захтева да одустане. Дакле, заштита права странака односно друштвених интереса зависи од оцене једног специфичног субјекта, па чак и у случају његовог одустанка од уложеног захтева није предвиђена заштита. Некад ће ово правно средство бити једино за заштиту како права грађана тако и друштвених интереса, па се у пракси и теорији често дискутује о увођењу супсидијарног тужноца. ⁽⁵⁾

У оним случајевима када је поднесак странке за подизање захтева за заштиту законитости одбијен од стране јавног тужноца, мислимо да нема места увођењу супсидијарног тужноца. Међутим, онда када је захтев за заштиту законитости подигнут, па се потом одустане од њега сматрамо исправним гледиште Др В. Рајовића ⁽⁶⁾ и праксе за увођењем супсидијарног тужноца у интересу потпуније заштите права странака. О поднетом захтеву одлучује суд и ако је тако, зашто не дозволити странци да буде супсидијарни тужилац односно да већ започеги поступак оконча. Међутим, оне приговоре праксе да би можда требало забранити јавном тужноцу да одустаје од већ поднетог захтева за заштиту законитости сматрамо претераним тим пре што се ради о једном већ испробаном чувару законитости, коме би се на овај начин ускратила његова процесна слобода.

Подигнути захтев за заштиту законитости суд шаље противној странци на одговор, што омогућава странци да што потпуније заштити своја права и правне интересе. Рок у коме се доставља одговор странке суду није одређен. У случају да одговор на захтев за заштиту законитости не стигне у одређеном року суд може да одлучује и без њега а ако он стигне после протеча рока за доставу али пре одлучивања, суд би такве одговоре требао узимати у обзир и ако није обавезан. О захтеву за заштиту законитости одлучује Врховни суд Југославије у већу састављеном од пет судија. Приликом одлучивања Врховни суд Југославије по уваженом захтеву, одлуку Републичког врховног суда односно Врховног војног суда може укинати, поништити или преиначити.

Често се у пракси поставља питање: да ли захтев за заштиту законитости и захтев за преиспитивање пресуда републичких врховних судова односно Врховног војног суда значи довољно обезбеђење законитости због начелног укидања жалбе, као и питање: да ли је начелно усвајање једностепености у ЗУС-у у складу са Уставом? Најпре ћемо цитирати уставне одредбе да бисмо из тога извукли да ли је оправдано усвојен принцип једностепености а потом да ли правна средства из члана 20 и 21 ЗУС-а значе довољну гаранцију обезбеђења законитости у управном спору.

Устав СФРЈ у члану 68 предвиђа да „право на жалбу или друго правно средство против одлука судова и решења других државних органа и организација, којима се решава о његовом праву или на закону заснованом интересу“, у члану 158 Устава СФРЈ речено је: „Против решења и других појединачних аката судских, управних и других државних органа,

⁽⁵⁾ Др Верољуб Рајовић: „Јавни тужилац у грађанском судском поступку СФР Југославије“, 1965. године, стр. 142.

⁽⁶⁾ Др В. Рајовић — цит. дело, стр. 143.

може се изјавити жалба надлежном органу". Међутим, у истом чланку у ставу 2 је речено: „Законом се у изузетним случајевима, може искључити жалба ако је на други начин обезбеђена заштита права и законитости". Поред ових уставних одредаба треба поменути и члан 8 Закона о судовима опште надлежности где је речено да „се против судских одлука донетих у првом степену може изјавити жалба надлежном суду", али је и овде законодавац у истом члану у ставу 2 одредио да се „Савезним законом може изузетно искључити жалба против одлуке коју суд доноси у току поступка а којим се не решава о самом захтеву који је предмет судског поступка као и кад се против судске одлуке може употребити друго правно средство."

Имајући у виду члан 158 став 2 Устава СФРЈ и члан 8 став 2 Закона о судовима опште надлежности, излази да је начелно укидање жалбе у управном спору сасвим законито, јер је на други начин обезбеђена заштита права и правних интереса, преко правних средстава предвиђених у члану 20 и 21 ЗУС-а. Пракса је искувише кратка да би рекла шта о практичној примени члана 20 и 21 ЗУС-а односно да ли се преко њих у потпуности остварује заштита права и законитости без употребе жалбе или би можда било адекватније да се у управном спору задржао принцип двостепености. Примена и једног и другог правног средства је ограничена на одређене случајеве, према томе странка неће моћи у свакој прилици да војује против првостепене одлуке суда. Додуше, кад би се сва права самоуправљања или основна права и слободе грађана које произилази из Устава схватиле широко, излази да би коришћењем члана 20 ЗУС-а вршили специфичну инстанциону контролу у управном спору али преко једног ванредног правног средства а не жалбом. Међутим члан 20 ЗУС-а се схвата далеко уже а захтев за заштиту законитости се исто тако односи на одређене случајеве, па ће због тога често страначка права у управном спору остати необезбеђена. Али при овоме мора се истаћи и то да управном спору претходи и двостепени управни поступак у коме може да заштити своја права и правне интересе као и првостепени поступак у управном спору. Исто тако по првобитном ЗУС-у није се увек могла изјављивати жалба на првостепену судску одлуку, већ само онда када се на правни однос могао применити савезни пропис. Ако је тако, онда и ванредна правна средства из члана 20 и 21 ЗУС-а представљају не само достојну замену инстанционе контроле у управном спору, већ и свестранију заштиту права грађана односно друштвених интереса и законитости уопште.

Према томе, ванредна правна средства из члана 20 и 21 ЗУС-а могу да обезбеде заштиту права и правних интереса странака и у условима непостојања управног спора, само треба одређено време док пракса припреми пут овим правним средствима и док странке мало поближе упознају њихову примену.

Мр Бранислав Марковић

Friedrich Geerds: 1. DIE KRIMINALITAET ALS SOZIALE UND ALS WISSENSCHAFTLICHE PROBLEMATIK. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen 1965. Str. 38 — 2. KRIMINALPHAENOMENOLOGIE, IHRE AUFGABEN UND MOEGLICHKEITEN (s. „Beiträge zur gesamten Strafrechtswissenschaft“. Festschrift für Hellmuth Mayer zum 70. Geburtstag am 1. Mai 1965.) Verlag Duncker & Humbolt. Berlin 1966. Str. 605—627.

У класичном стилу да приступним предавањем обележи своје ставове и кретања у науци о криминалитету проф. др Герас је узео у разматрање криминалитет као друштвену и научну проблематику. Његова основна теза састоји се у томе да криминалитет као научна проблематика претпоставља јасну представу да је криминалитет по свом садржају у првом реду друштвена проблематика и да је посредни људско понашање које се у размерама међуљудских односа под друштвеним углом јавља као негативан односно погрешан учинак или другим речима промашај. При том не треба губити из вида да ово понашање носи у себи и једну више или мање изражену индивидуалност преступника, што ни у ком случају не сме да доведе до превиђања или потцењивања социјалних аспеката. Тако криминална политика мора нужно да има за своје исходите криминалитет као појаву друштвеног живота. Ова основна мисао је у свему прихватљива, иако се може различито продубљавати и са многим варијацијама развијати. Но, чини нам се да она у извесној мери куца на отворена врата савремене науке о криминалитету. Међутим, њу је потребно нагласити и тако наглашену развијати у немачкој криминологији с обзиром на наслеђе идеалистичке филозофије и на још увек снажна догматска стремљења (в. стр. 21—22).

Код научног третмана криминалитета изражено је противљење да се оно усредреди у руке једне и једине дисциплине. Проф. др Герас је про-тагониста мултидисциплинарног проучавања криминалитета, са јасним разликовањем дисциплина којима је криминалитет више-мање споредна тема од дисциплина за које је проблематика криминалитета основна и главна материја. Његова схема система наука (дисциплина) о криминалитету, постављајући на истој равни овај систем са криминалном политиком, разликује правне и неправне дисциплине. У ред правних дисциплина сврстају се кривично право (учење о кривичном делу и учење о правним последицама) и кривично процесно право, док су неправне дисциплине криминологија у широком смислу речи (криминологија у уском смислу и криминална педагогија) и криминалистика. У раду су марљиво изнесене прве и основне разлике као и везе између ових дисциплина. Од значаја је да је стално присутна мисао о свестраном и целовитом проучавању криминалитета.

Криминалитет је за проф. др Гераса друштвена појава већ због тога што је у његовој основи једно кривичноправно вредновање. Но, одмах из овога следи и његова мисао да тежиште не сме бити само на сазнањима кривичног права, јер би то у крајњој линији значило одвајање права од

живота коме оно треба да служи. С посебним акцентом је изложено по-сматрање криминалног понашања као друштвено негативног учинка одно-сно промашаја.

Основне мисли са којима је проф. др Герас пришао науци о крими-налитету заслужују пуно поштовање, иако приликом продубљавања и раз-вијања ових мисли може доћи и до неслагања и до разилажења.

Следећи настојања изложена у прискупном предавању проф. др Герас у раду „Криминална феноменологија, њени задаци и могућности“ настоји да афирмира ову у извесној мери запостављену грану кримино-логије. Његов напор је у потпуном складу са тезом о криминалитету као друштвеној проблематици, јер је криминална феноменологија та која тре-ба да изложи одговарајућу и потпуну слику животне стварности путем једног система дела—типова као посебних појава стварног или потенцијал-ног криминалног понашања у друштвеном животу. Проф. др Герас се потрудио да у основним линијама одреди проблем, сагледа задатке кри-миналне феноменологије и покаже њено право место у науци о крими-налитету.

Др Драгољуб В. Димитријевић

LA CONSTITUTION YUGOSLAVE DE 1963. Centre français de droit comparé. Editions Cujas, Paris 1966. стр. 239.

У оквиру колекције „Студије о савременим уставима“ француски Центар за упоредно право у сарадњи са Националним центром за науч-но истраживање у Паризу, објавио је као прву књигу „Југословенски Устав од 1963“. Појава овог дела посвећеног југословенском уставном си-стему и његовим институцијама је плод сарадње, свестране и активне, француских и југословенских правника а посебно француског Центра за упоредно право у Паризу и Института за упоредно право у Београду. Имајући управо ову сарадњу у виду проф. Glaude — Albert Colliard у свом документованом и топло написаном предговору овој књизи је и истакао да научна сарадња представља једно од средстава и израза при-јатељства међу народима.

Књига представља зборник радова посвећених принципима и инсти-туцијама нашег уставног система. Иако сачињена од радова произишких из пера осамнаест југословенских аутора, књига представља једну врло чврсту и хомогену целину која француском, као и сваком другом страном читаоцу пружа целовиту представу о југословенском Уставу и уставном систему уопште. У томе управо и лежи једна од значајних вредности овог дела. После књиге проф. Јована Борђевића „La Yougoslavie — démocratie socialiste“ (Р. U. F., Paris 1959), ово је прво систематско дело из ове области објављено на француском језику.

Књигу чине увод и три дела. Први део је посвећен општим прин-ципима; други део обрађује федерализам и друштвено-политичке заједни-це; трећи део третира проблеме савезне државе. Увод представља једну теоријску студију посвећену општој концепцији и структури новог југо-словенског Устава. Тиме је страном (али не само страном) читаоцу дат један неопходан дубљи теоријски приступ изучавању југословенског у-ставног система као социјалистичког. Обрадом и таквих проблема као устав и уставност, социјализам и демократија, и др., ова студија проф. Јована Борђевића је превазишла оквире једне уводне студије у савре-мени југословенски уставни систем, представљајући студију о уставности у социјализму уопште.

У оквиру првог дела књиге („Општи принципи“) обрађено је пет темељних проблема југословенског друштвено-политичког и друштвено-економског система: „Сувереност и самоуправљање“ (проф. Максо Шну-дерл); „Правни аспекти друштвене својине“ (проф. Андрија Гамс) у

оквиру које један одељак је посвећен и приватној својини у Југославији; „Самоуправљање у радној организацији“ (проф. Владимир Јовановић) у којој је посебно поклоњена пажња и односима између државних органа и радне организације; „Планификација у друштвено-економском систему Југославије“ (проф. Велимир Васић). Завршну тему овог дела књиге представља студија проф. Радомира Лукића „Основни принципи организације власти“. Анализи принципа ротације, јединства власти, система делегације и других, претходи и теоријско разматрање проблема власти и самоуправљања.

Други део књиге („Федерализам и друштвено-политичке заједнице у Југославији“) обухвата четири студије: „Развитак југословенског федерализма“ (проф. Јован Стефановић) у којој је дата посебна обрада основних проблема федеративног уређења — расподела надлежности између федерације и федералних јединица на пољу законодавства, итд.; „Организација социјалистичких република у Југославији“ (проф. Евгеније Димитров); „Аутономне покрајине“ (проф. Александар Фира); „Локална влада“ (др Миодраг Јовичић) која обрађује југословенски комунални систем.

Трећи део („Савезна држава“) обухвата осам студија, и то претежно из области организације Федерације: „Савезна скупштина“ (проф. Иванка Срњић); „Председник Републике“ (проф. Александар Христов); „Савезно извршно веће“ (проф. Ладо Вавпетич); „Југословенска управа“ (проф. Никола Стјепановић); „Опште карактеристике и основни извори слобода, права и дужности човека и грађанина по Уставу СФРЈ“ (проф. Љубомир Тадић); „Принципи и механизам изборног система“ (доц. Павле Николић); „Југословенско уставно судство“ (проф. Никола Срзентић); „Уставне одредбе о међународним односима“ (проф. Милан Бартош).

Уз књигу је приложен и анекс. У анексу се налазе текст Устава СФРЈ од 1963. и подаци о политичким и друштвеним организацијама у Југославији. Приложена је и мала политичка карта Југославије. Уводну реч овој књизи је дао проф. Борислав Благојевић, директор Института за упоредно право.

Др Павле Николић

SAUL FRIEDLANDER, PIO XII И ТРЕЋИ REICH. Документи (превео

Ова кратка збирка докумената о односу Ватикана и хитлеровске с француског Стијепо Јакшић), изд. Стварност, Загреб 1966; стр. 200.

Немачке погуњава празнину, у грађи за општу политичку историју XX века, која постоји у југословенској историографији. Књига је методолошки коректно урађена, а посебно је интересантна јер обрађује питања са којима су се историчари на Западу почели бавити од појаве драме „Намесник“ Ролфа Хохута.

С. Фридландер, израелски држављанин, је професор историје на Универзитету у Женеви. У уводу (стр. 7—15) аутор је, у виду историјске расправе, јасно и сажето изложио свој метод, природу коришћених извора и оквир истраживања. Прво методолошко начело којим се руководио је објективност. Он сматра да у питањима која су предмет жучних полемика, што је случај са односом Пија XII према нацизму, историчар не може бити потпуно објективан. Да би се и у оваквом случају постигла објективност историчар не сме доносити судове него само презентирати документе који ће говорити сами за себе. С друге стране, по аутору, „једино цитирање читавог документа омогућава читаоцу да оцијени стварни његов значај и нијансе“ (стр. 7). Овде се Фридландеру може напоменути да је и он сам давао судове, а поред тога није у својој књизи исцрпео сву грађу, па неки документи које је свесно или случај-

но изоставио могу садржавати друге чињенице са новим нијансама, што међутим читаоци не могу оценити.

Аутор је узимао грађу из архива министарства спољних послова Трећег Рајха. То су необјављени документи који се данас налазе у министарству иностраних дела у Бону. Поред тога користио је у мањој мери објављене америчке, британске и ватиканске дипломатске документе и необјављене документе Светског јеврејског конгреса и јерусалимског Ционистичког архива. Путем одређених критеријума писац је извршио анализу аутентичности коришћене грађе.

Фридландер је своја истраживања ограничио на период од марта 1939. до септембра 1944, то јест од избора кардинала Пачелија (Пио XII) за папу до времена када немачки документарни извори пресушују. Грађа је распоређена у 9 глава у којима су документи наведени хронолошким редом, од међународне кризе, март—септембар 1939, до депортације мађарских Јевреја, септембра 1944. године. Међутим, без обзира на хронолошку поделу грађе књига третира три основна питања: (1) Однос Пија XII према Немачкој; (2) страх Ватикана од совјетског продора у Европу; (3) став Папе према уништавању Јевреја.

Одмах после избора за папу Пио XII је окарактерисан у једном документу као веома пријатељски наклонен Немачкој („sehr deutschfreundlech“). (стр. 16) Папа је пружао јавну подршку италијанском фашизму, истичући да је талијанском народу који има привилегију да окружује седиште Цркве „Божанска провидност очито намјенила посебно поклање“. (стр. 73) Иако није јавно иступао у корист хитлеровског Рајха, Пио XII је у дипломатским круговима стално истицао да је немачки пријатељ.

Став Цркве према Совјетском Савезу изложио је још Пио XI, 18. III. 1937., у енциклици „*Divini Redemptoris*“ где је оштро нападнут „безбожни болшевизам“ који се „настоји проширити по цијелом свијету“ (стр. 71) Света столица није дала јавну подршку немачкој агресији на Совјетски Савез али документи сведоче да је Пио XII био ватрени присталица рата који ће „с вољом провидности, довести до побједе над болшевизмом“. (стр. 70) Страх Ватикана од совјетских војних и политичких успеха илуструје и извештај немачког амбасадора, октобра 1943, где стоји: „Сувишно је да репродуцирамо антиболшевичке изјаве. Слушам их сваког дана“. (стр. 156).

Од страховите „*Kristallnacht*“, 9. и 10. децембра 1938, када су нацисти, као одмазду за убиство von Ratha, линчовали и послали у концентрационе логоре 20.000 Јевреја и spalili 200 синагога, Света столица је упорно ћутала не проговоривши ни једну одачну и јасну реч против масовног уништавања невиних људи. У целом Великом Рајху само је један католички свештеник (Бернхард Лихтенберг, генерални викар катедрале Св. Хедвиге у Берлину) осудио нацистичка зверства почињена у „кристалној ноћи“. Док је он завршио у концентрационом логору, докле је немачки епископат у целини стао на страну националсоцијализма. Надбискуп из Фрајбурга, Gröber писао је и „теоријска“ оправдања расистичких закона, налазећи њихову наводну потврду и у хришћанском моралу. Никакав протест није уложен ни када су депортовани Јевреји из Рима и Италије крајем 1943, ни приликом прогона мађарских Јевреја 1944. (стр. 158—186).

Фридландерова књига докумената доказује две чињенице: (1) Пио XII је осећао велике симпатије за Немачку, па је тако и водио политику Цркве, остајући у томе доследан до краја рата иако му је природа хитлеровског режима била добро позната; (2) „Пио XII се бојао болшевиизације Европе више од ичега другог и надао се, чини се, да ће хитлеровска Њемачка, евентуално помирена с Англо-Американцима, бити основна брана надирању Совјетског Савеза према Западу“. (стр. 185) Нажалост дипломатски документи не откривају потпуне узроке поменутих чињеница. И у томе је један недостатак ове књиге грађе. Дипломатски документи би требало да буду допуњени другим, пре свега изворима који ће дати

податке о привредним интересима Цркве у источноевропским земљама и њеној глобалној стратегији и доктрини у периоду 1918—1945.

Трећа чињеница коју документи показују је потпуно одбијање Свете столице да дигне свој глас против масовног прогона европских Јевреја. О разлозима свог ћутања Папа и други функционери Ватикана дали су четири објашњења. (1) Света столица је уопште осудила зверства, конкретна осуда Немаца може само погоршати стање. (стр. 99 и 104). (2) Папа је америчком посланику Х. Тритману изјавио да не може осудити нацисте, а да истовремено не осуди бољшевице „што без сумње не би било драго Савезницима“. (стр. 109). (3) У једном писму и говору јуна 1943. Пио XII је изјавио да не може изаћи из своје резервисаности јер то може изазвати још већа зла. (4) На истом месту он је рекао да је бескорисно предузимати нове демарше код Немаца пошто су сви наводни дотадашњи протести остали без резултата. (стр. 111—119). Јасно је да су ови разлози формални и да не дају објашњење о узроцима пасивног држања Свете столице. Постојећа грађа је недовољна да расветли ово питање. Одговор би се вероватно нашао ако Ватикан отвори своје архиве из Другог светског рата.

Поговор за ову збирку написао је Алфред Гросер који расправља о моралним и политичким акцијама Католичке цркве и њеној новијој историјској улози. Гросеров есеј међутим због неких историјских објашњења заслужује и посебан осврт.

Мустафа Имамовић

Otto Kunz: VYNÁLEZY V MEZINÁRODNÍM PRAVU, Academia, nakladatelství Československé akademie věd, Praha 1966, str. 266

У не тако богатој правној литератури социјалистичких земаља у области заштите индустријске својине, др Отто Кунз, својом књигом у којој обрађује режим проналазака у међународном праву, постиже два драгоцене циља: прво, омогућује упознавање са савременим ставовима чехословачке правне науке у материји проналазака у међународном приватном праву, и друго, пружа увид у правни режим проналазака са елементом иностраности у односима између самих социјалистичких земаља, као и у односима између социјалистичких земаља, посебно Чехословачке, и осталих земаља.

С обзиром на релативно добро међусобно познавање позитивноправног регулисања проналазака у социјалистичким земљама, овај други циљ који писац постиже, нарочито је значајан за боље упознавање капиталистичких земаља са правним режимом проналазака не само у односима са Чехословачком, већ и у односима са другим социјалистичким земљама. (Прошлогодишњи симпозијум о заштити индустријске својине, одржан у Ђудимпешти под називом „Симпозијум исток-запад“, показао је да постоји велико обострано интересовање за међусобно упознавање правних режима проналазака, између социјалистичких земаља, и најразвијенијих капиталистичких земаља.)

Књига др Кунза подељена је на седам глава. Прва глава односи се на проналаске и неке њихове међународне аспекте. Друга говори о изворима права уопште. У трећој глави обрађују се основни принципи међународноправног регулисања у вези са проналасцима. У четвортој глави реч је о међународним конвенцијама за заштиту проналазака. Пета глава посвећена је положају странаца у чехословачком патентном праву, а шеста, положају чехословачких лица према страним патентним законодавствима. Најзад, седма глава бави се уговорима о лиценцама.

Полазећи од значаја техничког развитка (чији је један од елемената и стваралачка активност проналазача) за општи развој социјалистичког друштва, аутор указује на основну карактеристику социјалистичког

патентног законодавства која се састоји у томе што социјалистичко патентно законодавство, осим законских интереса појединаца, штити истовремено и друштвене интересе, а регулише и конфликти који настају између једног и другог круга интереса. Поред ове основне одлике, социјалистичко патентно законодавство, како каже аутор, одликује се и знатним бројем других особености. Та околност доводи до тога да у патентном праву социјалистичких земаља, поред института заједничких и капиталистичким земаљама и њиховим правима, настају нови институти који одражавају односе у социјалистичком друштву. Најважнији овакав институт, специфичан за социјалистичка патентна права, аутор види у проналазачком сведочанству, које усклађује личне интересе проналазача (моралне и материјалне) са интересима друштва у погледу искоришћавања проналаска.

Прелазећи на материју која је и основни предмет саме књиге — режим проналазака у међународном праву, аутор оправдано утврђује да изолованост није својственом техничком развиту и да је нужност међународне сарадње нарочито изражена у домену технике. Међународна техничка кооперација доводи до међународноправних односа у вези са проналасцима, јер се елемент иностраности јавља, у оквиру те сарадње, било у настанку проналаска, било у његовом каснијем трајању и искоришћавању. Односи поводом проналазака, који иначе спадају у домен националног цивилног права, добијањем елемената иностраности, прелазе у домен међународног приватног права.

Говорећи о основним начелима међународноправног регулисања односа поводом проналазака, аутор износи општа начела овог регулисања. Задржавајући се при том посебно на начелу територијалитета, аутор оцењује остала начела, као и појаве које нарушавају начело територијалитета (нпр., покушај увођења унифицираног патента), али остаје код закључка да је највећи део субјективних права у вези са проналасцима прожет територијалним карактером, тако да ситуација субјекта у овим односима није одређена ни „*lege patriae*” ни „*lege domicilii*.”

У погледу питања да ли се припадници земаља чланица међународних конвенција могу у односу на своју сопствену земљу позивати на заштиту дату конвенцијом, аутор закључује, да, по правилу, ово није дозвољено. Изузетно, домаћи субјекти могли би у сопственој земљи тражити заштиту својих права у вези са проналасцима утврђену међународном конвенцијом, само ако је такво позивање дозвољено националним патентним законодавством.

Посебно су интересантна ауторова запажања о постојећим међународним конвенцијама у области заштите индустријске својине. У оквиру ових разматрања, аутор износи своје мишљење о потреби допуна одредаба Париске конвенције за заштиту индустријске својине. Нарочито је значајно ауторово инсистирање на потреби допуне текста Париске конвенције одредбама о проналазачком сведочанству, односно одредбама које би третирале проналазачка сведочанства упоредо са патентима у целом тексту Конвенције. (Питање третирања проналазачких сведочанстава у тексту Париске конвенције, предмет је конференције за ревизију Париске конвенције у Стокхолму 1967. године). Аутор такође предлаже да се Париска конвенција допуни одредбама о међународној сарадњи земаља чланица Конвенције у погледу испитивања новост пријављених проналазака, одредбама о привременој заштити у свим земаљама уговорницама проналазака изложених на међународним изложбама у земаљама уговорницама, даље, одредбама о прецизирању заједничких услова патентних пријава, као и одредбама о регулисању случајева сукоба закона у случају кад странке нису изабрале право које ће се на њихове односе применити.

Врло су детаљна ауторова излагања посвећена односима поводом проналазака са елементом иностраности, када је у тим односима присутан и чехословачки елемент. У том оквиру аутор излаже положај странаца према чехословачком патентном законодавству, правећи у том

погледу разлику између положаја припадника земаља према којима Чехословачка има неку конвенцијску обавезу, и положаја лица према којима таква обавеза не постоји.

У завршном делу књиге, аутор се бави уговорима о лиценцама. У складу са данас опште прихваћеним становиштем, аутор под појам уговора о лиценци подводи како уговоре о искоришћавању заштићених проналазака, тако и уговоре о искоришћавању техничких знања и поступака, познатих под називом „know-how”. Прву врсту уговора о лиценцама, аутор назива чистим уговорима о лиценцама. У дилеми око класифицирања уговора о лиценци у систему класичних уговора (сродност уговора о лиценци са уговором о куповини и продаји и са уговором о закупу), аутор се потпуно исправно опредељује за схватање да је уговор о лиценци, уговор „*sui generis*”. Завршавајући део књиге о уговорима о лиценцама, аутор се залаже, што се тиче чехословачког права, у случају да уговорне странке нису изабрале надлежно право, за примену права земље у којој давалац лиценце има своје седиште или домицил.

Ауторова разматрања у овој књизи о положају проналазака у међународном праву, од велике су користи за правну теорију и праксу свих социјалистичких земаља у погледу њихових односа поводом проналазака са елементом иностраности. У том смислу књига је врло интересантна и за југословенско право, које, на жалост, не обилује радовима у области заштите индустријске својине, а поготово не радовима у области коју, у својој пажње вредној књизи, третира др *Otto Kunz*.

Андреј Д. Примерман

ЗАСЕДАЊЕ МЕЂУНАРОДНЕ ФЕДЕРАЦИЈЕ: „ШКОЛА ЗА РОДИТЕЉЕ И ВАСПИТАЧЕ“ ОДРЖАНО У ТУНИСУ ОД 18. ДО 24. ОКТОБРА 1966. ГОД.

Хуманитарна и неетатистичка организација „Школа за родитеље и васпитаче“ основана је 1929. године у Паризу. Нарочито после II светског рата она је развила широку међународну активност и поставила себи доста амбициозне задатке да окупи све оне организације, као и научнике и експерте, који се баве проблемима породице и васпитања. У почетку она је окупујала само представнике из западно-европских земаља. Међутим, последњих година и у социјалистичким земљама све више расте интересовање за сарадњу са њом тако да ова организација данас окупује представнике из 37. земаља.

Заседање Међународне организације „Школа за родитеље и васпитаче“, које је одржано у Тунису од 18. до 24. октобра 1966. године, имало је двоструки карактер:

1. У првом плану било је одржавање међународног семинара на тему: „Ауторитет у магребској породици“:

2. Један део заседања био је посвећен одржавању генералне скупштине Федерације.

Заседању су присуствовале две врсте представника: они који су заступали неку специјализовану организацију, с једне, и експерти односно познати научници из разних земаља, с друге стране.

Рад семинара одвијао се на два начина:

- а) на пленарним заседањима;
- б) у комисијама.

На пленарном заседању поднете су две врсте реферата:

а) реферати представника магребских земаља (Алжира, Туниса и Либије; представник Марока није дошао на заседање),

б) реферати научника односно представника других земаља ван Магреба, (биле су заступљене Америка, Француска, Белгија, Шпанија, Западна Немачка, Источна Немачка, Југославија и Иран).

Рад по комисијама био је подељен по проблематици:

Формиране су четири комисије:

Прва комисија: односи родитеља и деце у оквиру магребске породице;

Друга комисија: подела васпитних улога у магребској породици;

Трећа комисија: специфичне потребе магребске породице на васпитном плану;

Четврта комисија: практичне мере за васпитање родитеља у магребској породици.

Сам семинар није имао практичне, пропагандне циљеве, већ првенствено научно-теоријски карактер, што се види не само из састава позваних учесника (познатих научника), већ и из природе рада и начина приступа постављеним проблемима. Основни приступ био је научно-теоријски и емпиричко-истраживачки. Сви реферати, почев од реферата представника магребских земаља, засновани су на резултатима научног истраживања трансформације магребске породице, с једне, и породице у другим деловима света, с друге стране.

Општи је утисак, који се заснива на резултатима свих материјала и дискусија, да је магребска породица још увек чврсто патријархална и да почива на ауторитету оца и мушких чланова породице. Међутим, ни она није имуна од тенденција које постоје у савременом свету. Те тенденције можемо пратити на два плана:

1. На општем плану магребске породице осећа се процес њене структуралне дезинтеграције (смањење броја чланова породице и њено свођење на мање породичне групе). Процес иде у том правцу да знатно слаби утицај шире породице односно неких сродника који су сачињавали ту ширу породицу, (деде, стричева, ујака и других) на живот породице. Раније је тај утицај био знатно већи, јер је породица окупљала шири круг сродника у правој и у побочним линијама. С друге стране, запажен је процес демократизације у унутрашњим односима чланова породице, што нарочито показује анкета спроведена у Тунису. Постепено се смањује ауторитет оца породице и најстаријег сина, који је имао, а и данас има приличан значај у вршењу ауторитета.

2. Трансформација магребске породице није равномерна ни када се посматра на плану компарирања магребских држава. Најдаље је тај процес отишао у Тунису, а најмање у Либану. У Алжиру су још увек прилично јаки традиционални обичаји, али су и тенденције у прогресивном смеру доста видљиве. Фактично стање у овим земљама одразило се и на законодавном плану. Једино туниско законодавство прокламује модерне принципе организације породице (укидање полигамије, равноправност жене у породици и друштву, посебна брига о деци итд.) док су законодавства осталих магребских земаља још увек прожета традиционалним схватањима.

Овакво објективно стање условило је различите приступе и идејне погледе на овај проблем од стране појединих магребских делегата. Док су погледи тунижанских ученика били доста прогресивни, алжирских доста умерени, дотле су схватања либијских представника била доста конзервативна.

Експерти и представници појединих земаља ван Магреба износили су у рефератима своје погледе односно погледе својих земаља на процесе трансформације породице у савременом свету са различитих аспеката: социолошког, социолошко-правног, социјално-психолошког, психолошког и педагошког.

Потребно је посебно се осврнути на професора Рене Кенига, (Réné König), иначе врло истакнутог научника светског гласа. Он је у свом реферату дошао до закључка да у неким подручјима у свету не мора доћи до формирања демократске, егалитарне породице. Заступао је схватање да патријархална породица пролази кроз три етапе и да ће се, евентуално, породица у неким светским регионима задржати на трећој етапи патријархата. Схватање Проф. Кенига је његово лично схватање и на њему се не бих морао задржавати да он није своје идеје поткрепио и „документовао“ на примеру Југославије. За доказ својих твђења он се позвао на књигу Вере Ерлих: „Породица у трансформацији“, која је објављена у Загребу 1964. године. У своме реферату Проф. Кениг је тврдио да је Вера Ерлих доказала како југословенска породица данас пролази кроз трећу фазу патријархата и његов закључак је индиректно био, да ће се она на тој фази и задржати. Сем тога, Проф. Кениг је тврдио да су патријархалне породичне задруге у Југославији данас основа колективизације села и да су представљале језгро отпора против окупатора и језгро народноослободилачког покрета у Југославији.

Очигледно је да су сва ова твђења ненаучна и импровизирана, а у погледу породичних задруга и апсолутно нетачна.

Циљ овог семинара није био само у томе да се утврде и теоријски уопште процеси трансформације породице у свету, а посебно магребске породице, већ да се, такође, предложи одређене мере у виду закључака за конкретну практичну акцију магребских земаља на социјалном и педагошком плану. Тај задатак преузеле су комисије, које су биле задужене да формулишу одређене закључке.

Прва комисија, припремајући закључке о односима родитеља и деце у оквиру магребске породице, веома много пажње посветила је питању самог појма породичног ауторитета, као и питању да ли се и у ком правцу породични ауторитет трансформира у магребским земљама. У дискусији су испољене две супротне тенденције: једна је ишла за тиме да укаже на позитивне процесе трансформације породичног ауторитета у правцу проширења значаја и улоге осталих чланова породице, а нарочито жене као брачног друга и мајке, док је друга тенденција покушавала да докаже да је магребска породица још увек чврста патријархална породица са изразитом и апсолутном влашћу мужа и оца породице. Ипак су прихваћени многи закључци који треба да омогуће подстицање демократизације унутрашњих породичних односа с једне стране и тешњег повезивања породице као целине према друштву, с друге стране.

Друга комисија дискутовала је највише о улози најстаријег сина у породици, о односу између браће и сестара, о повећању значаја и улоге у породици школоване деце и о проблемима који настају због све веће либерализације односа, нарочито у градској породици. Било је разговора и о значају улоге коју игра жена у породици и ван породице, као и о ублаживању породичног ауторитета шефа породице.

Трећа комисија, је посветила нарочиту пажњу потреби либерализације васпитања и образовања, проблему поремећаја који настају у породици због веће културе коју деца стичу у савременим магребским земљама, што доводи до слабљења ауторитета оца породице. Посебна пажња

посвећена је улози друштва у разним облицима активности према породици: У помоћи жени да активно учествује у друштвеном животу, у употреби изједначења на васпитном плану мушке и женске деце, у потреби веће социјализације деце, у подстицању иницијативе не само код мушке већ и код женске деце, за еманципацијом и др.

Најзад, четврта комисија дискутовала је о практичним мерама на васпитном плану, а нарочито о модернизацији метода васпитања чланова породице, посебно старешине породице. Предложено је да се одржавају односно спроводе анкете сваке пете или десете године да би се проценила брзина трансформације породичног ауторитета. У том циљу предложено је да се врше упоређивања не само између магребских земаља, већ, евантуално, и са неким другим земљама у свету.

У целини, овај семинар може се оценити врло позитивно, јер је дао довољно озбиљан прилог сагледавању проблема трансформација породичног ауторитета у магребским земљама, а такође и нека конкретна решења за остварење једне дугорочније политике на овом плану.

Др Марко Младеновић

САВЕТОВАЊЕ О СПОЉНОТРГОВИНСКОЈ АРБИТРАЖИ

Треће саветовање о Спољнотрговинској арбитражи, које су заједнички организовали Спољнотрговинска арбитража при Савезној привредној комори Јадрански институт у Загребу, Институт за упоредно право у Београду и Институт за међународну политику и привреду у Београду, одржано је у Београду 16. децембра 1966. год. Ово саветовање, у ствари, представља и целину са два раније одржана саветовања о Спољнотрговинској арбитражи.

Прво, одржано 29. и 30. марта 1963. год. било је посвећено арбитражној клаузули и арбитражном поступку, а друго одржано 18. и 19. децембра 1964. год. било је посвећено одређивању материјалног права пред арбитражом.

Реферати и дискусија са ових саветовања објављени су и то са првог саветовања 1963. год., а са другог саветовања 1965. год.

Треће саветовање о Спољнотрговинској арбитражи било је посвећено проблему поништаја и извршења арбитражних одлука, које је веома важан како за теорију тако и за праксу.

Отварајући саветовање професор др Борислав Благојевић, директор института за Упоредно право у Београду, истакао је да организатори не сматрају да су сви проблеми из ове области исцрпљени и да нарочити успех ових саветовања представља повезивање теорије и праксе, јер омогућује научним радницима упознавање и разраду случајева из праксе, а стручњацима из праксе теориским анализама подржава у њиховим ставовима приликом решавања конкретних случајева.

На овом саветовању су расправљана два основна проблема: поништај арбитражних одлука и извршење арбитражних одлука.

За проблем поништаја арбитражних одлука основ за расправљање дали су реферати: др Бориљко Познића, професора Правног факултета у Београду (Правна средства против арбитражне одлуке у страним правима) и др Стојана Џигоја, професора Правног факултета у Љубљани

(Поништај стране арбитражне одлуке и просуђивање страног арбитражног уговора).

О проблему извршења арбитражних одлука поднели су реферате: др Добросав Митровић, доцент Правно-економског факултета у Нишу (Признање и извршење страних арбитражних одлука по Југословенском праву), др Милаан Пак, доцент Правног факултета у Београду (Извршење страних арбитражних одлука према националним прописима појединих држава — упоредно-правни преглед), др Жељко Матић, доцент Правног факултета у Загребу (Признање и извршење страних арбитражних одлука према међународним конвенцијама), др Марко Калобера, адвокат у Загребу (Искуство и пракса у извршењу наших арбитражних одлука у иностранству и страних у нас) и др Здравко Здравковић, виши саветник Савезног јавног правобранилаштва (Искуство и пракса у извршењу наших арбитражних одлука у иностранству и иностраних арбитражних одлука у нас).

Нарочиту пажњу привукао је реферат професора др Славка Стојковића, главног правног саветника; Могућности постојања међународне арбитраже која би била одвојена од националних закона, јер и ако ово питање није од непосредне практичне важности има велики теоријски значај. Питање стварања „међународних“ арбитражних одлука за разлику од „иностранних“ арбитражних одлука представља тежњу за стварањем међународног трговачког права, које би могло да обухвати и проблем арбитраже.

Наводећи покушаје који су до сада чињени на овом пољу, референт је указао на примере када су арбитражни судови делали по принципима који су ван, односно изнад националних закона.

У врло живој дискусији о наведеним проблемима учествовали су, поред професора др Благојевића и референата, и проф. др Адам Лазаревић, Александар Борћевић, др Мирко Бесаровић, А. Џунио, проф. Александар Голдштајн и др. Борће Лутшић.

Љиљана Андрић

САВЕТОВАЊЕ О ПРОБЛЕМИМА ИНТЕГРАЦИЈЕ

У савременој привреди интеграциони процеси играју велику улогу. Они карактеришу и капиталистички начин производње и социјалистички. Условљени су како техничко-производном тако и друштвено-производном основом привредног живота. За нашу привреду, коју карактерише висок степен повезаности привредних активности, с једне стране и интензивна децентрализација и децентрализација привредног одлучивања, с друге стране, интеграција је од посебног значаја. Она је најефикаснији мост за превазилажење препрека које се налазе на путу усклађивања интереса привредних организација са интересима друштва као целине.

Имајући у виду велики значај интеграције за унапређење и стабилизацију привредних активности, Секција за економику предузећа Савеза економиста Србије организовала је Саветовање о проблемима интеграције. Овај скуп економиста Србије одржан је у Крагујевцу 24, 25. и 26. фебруара. Покровитељ Саветовања била је привреда града Крагујевца.

Основу за разматрање проблема интеграције представљали су реферати: 1. „Концентрација и обједињавање индустријских предузећа“ — др Мирка Даутовића, 2. „Друштвена и техно-економска суштина интеграције у нашој земљи“ др Данила Милешевића, 3. „О садржају интеграције и утицају техничко-технолошких фактора на развој интеграционих појава“ Игњата Трајковића и 4. „Досадашњи токови, проблеми и будући правци интеграционих процеса у прехранбено-индустријском сектору“ Чече Т. Веселиновића.

Поред наведених реферата на самом Саветовању је поднето и око двадесет кореферата у којима су аутори третирали поједине проблеме интеграције у нашој привреди. У корефератима су посебно истакнути следећи проблеми: микроекономски садржај и ступањ развијености интеграције према квантитативном методу, расподела дохотка у здруженом предузећу, интеграција и укрупњавање у условима индустријализације производње у грађевинарству, сметње остварења интеграције, развој интеграције и кооперације у машиноградњи Југославије, проширена репродукција у рударско-енергетско-хемијском комбинату Косово-Приштина, анализе искуства интеграције индустријских предузећа, здружено предузеће као један од облика интеграције, појам и извесни проблеми здруженог предузећа, утицај друштвено-политичке заједнице на интеграцију у привреди, ступањ друштвене организације рада и интеграције у савременој капиталистичкој привреди, као и многи други проблеми који се јављају у интеграционим процесима у нашој привреди.

Нећемо се задржавати на свим проблемима о којима је било речи на Саветовању, о мишљењима која су истакнута, као и конфронтацији ставова поводом извесних питања. Поменућемо само оне проблеме, који су, по нашем мишљењу, од посебног значаја.

Једно од првих питања било је: шта је интеграција и који производни односи представљају садржину овог економског феномена? Било је различитих мишљења. Једни су полазили од ужег схватања, подразумевајући под овим појмом само одређене облике повезивања и сарадње у привреди. Други су заступали шире схватање, сматрајући да се под интеграцијом подразумева сваки процес пословног повезивања привредних субјеката у циљу постизања бољих пословних резултата. Сматрамо да овако широк појам интеграције не би могао да се прихвати јер он обухвата тако широку скалу привредних односа који појам интеграције приближавају и скоро идентификују са привредним односима уопште, односно са друштвеним карактером привредног живота као његовим општим обележјем. По овом, ширем, схватању интеграција обухвата све облике повезивања, од усмених договора и саветовања о разноврсним питањима која се тичу пословања привредних организација, без закључивања формалних уговора, што представља почетне и најниже облике интеграције, до спајања или припајања двеју или више привредних организација (фузија). Заступана су и нека схватања која би нашла своје место на средини, односно између поменутих схватања. Тако се истицало да се интеграцијом не могу сматрати проста спајања мањих или већих привредних организација у једну организацију. Други су истицали да је хоризонтална интеграција добра, а вертикална практично немогућа. Чини се да је најприхватљивије оно гледиште које под појмом интеграције подразумева трајно повезивање привредних субјеката ради остварења оптималног техничког процеса производње и рационалне поделе рада у циљу постизања максималног економског ефекта. На тај начин избегло би се да се интеграцијом називају економске појаве које очигледно не представљају интеграционе процесне, као што су, на пример, зајам, купопродаја, разна саветовања и усмена договарања и сл.

Са посебном пажњом разматран је однос између интеграције и самоуправљања. Изражено је мишљење да интеграција која се често заснива на концентрацији и централизацији материјалних и субјективних чинилаца производње, искључује могућност даљег развијања и усавршавања постојећих облика самоуправљања. Притом се истицало да интеграције у саставу новог интеграционог облика, услед централизације средстава, губе материјалну основу самоуправљања. Чини се да је ипак преовладао супротно мишљење, којим се истицало да се интеграција и самоуправљање међусобно не искључују, већ напротив, међусобно усклађују и допуњују у циљу остварења заједничког циља: афирмисања произвођача као основних носилаца привредног живота. Организације у саставу интеграционог облика путем расподеле дохотка на нивоу економских је-

диница или ширих организационних облика стварају јаку материјалну основу самоуправљања, а преко представника у заједничким органима самоуправљања, на нивоу виших организационних облика створених у циљу интеграције, остварују самоуправна права, доносећи заједничке нормативне акте којима се утврђује заједнички економски интерес, и одређују методи његовог остваривања.

Посебно је указано да су досадашње интеграционе процесе у великој мери оптерећивали недостаци условљени утицајем политичких фактора при стварању интеграционих облика. Комуна, односно политички фактори уопште, имали су веома често пресудну улогу у покретању и остварењу интеграционих форми. У већини случајева, нарочито до почетка привредне реформе, радне организације играле су у том погледу другоразредну улогу. Веома висок степен ангажовања политичких фактора при остварењу економске интеграције условљен је разним мотивима, међу којима и локализмом, настојањем да се нерентабилне привредне организације припоје економски јачим, каткад територијалним баријерама и сл. Са привредном реформом и радикалним потискивањем остатака етатистичког метода управљања привредом као основни критериј интегрисања служе све више привредни критерији. Привредне организације настоје да путем утврђивања заједничког економског интереса као садржине интеграције одаберу најадекватнији облик сарадње.

Од посебног значаја је истицање нове улоге појединих институција нашег друштвено-економског система у процесу остварења привредног живота. Истакнута је значајна улога науке за привредни развој, и указано на потребу интегрисања науке и привреде. У овом процесу посебно место треба да заузме универзитет, који се, судећи по досадашњим резултатима, недовољно укључивао у привреду. Привредне коморе, као посебан облик удруживања привредних организација, треба у већој мери него што је то био случај до сада да постану носиоци помоћи привреди у циљу унапређења процеса производње, остварења робног промета и вршења привредних услуга. Указано је да су банке посебна врста привредних организација, али да нису још увек пружиле довољну помоћ осталим привредним организацијама. Стога би требало да њихова даља трансформација и усавршавање иде у правцу приближавања статусу привредног предузећа, односно да се активност банака заснива на принципима пословања који се примењују код осталих привредних организација, а да се остаци обележја непривредних организација превазилазе интензивнијом применом привредних принципа.

Све у свему, тродневни скуп економиста Србије вишеструког је значаја. Прво, дата су саопштења до којих су научни радници дошли проучавајући поједине аспекте интеграције. Друго, указано је на актуелне проблеме у садашњој фази остварења интеграционих процеса. Треће, истакнуто је да су досадашња интеграциона кретања у великој мери кочиле слабости субјективне природе, како унутар радних организација, тако и изван њих и, у много већој мери, фактори објективне природе који произилазе из недовољно развијене технолошко-производне основе наше друштвене привреде у целини. Четврто, иако постоје још увек отворена питања у вези са остварењем интеграције, Саветовање је од значаја јер је покренуло дискусију о многим проблемима, а за извесан број проблема предложена су нова, адекватнија решења.

Од посебне важности био је трећи дан рада, јер су том приликом вођени разговори између привредника Крагујевца и учесника саветовања са ауторима поднетих реферата. Постављан је велики број питања из којих се видело да још увек постоје неспоразуми и ризичити приступи постојећим проблемима интеграције. Отуда је један од закључака Саветовања био да Савез економиста Србије убудуће приступи организовању састанака економиста поводом појединих важних проблема интеграције.

Др ДАН БАНКОВИЋ
професор Правног факултета у Загребу

После смрти истакнутих представника наше правне и политичке науке, професора др Јована Стефановића и др Ивана Кребека, науку уставног права и политичких наука тешко је погодила и недавна смрт једног од млађих научних радника проф. Дана Банковића, шефа катедре уставног права Правног факултета у Загребу. Банковић је напустио нашу средину у пуном свом стварању у својој 42 години живота.

Банковић је представник млађе генерације наших научних радника у области уставног права. У релативно кратком времену од непуних 15 година, он је од асистента Правног факултета заслужио постао редовни професор, и од своје докторске дисертације, коју је одбранио 1953, обогатио је нашу науку низом значајних прилога. Његов интерес се кретао од основних проблема уставног права Југославије према упоредном уставном праву, а у последње време и према политичкој науци и упоредним политичким системима. Низ његових чланака и студија објављених у правним и политиколошким часописима представљају зреле студије и доказ сталног развика овог научног радника. Поред сталног интереса који показује за уставне институције наше земље, а нарочито за проблем представничких тела, избора и непосредне демократије, Банковић се одлучно оријентише да обавештава нашу јавност о уставним и политичким институцијама других земаља. Он је у истој мери добро верзиран познавалац и сигуран оцењивач институција и појава политичког уређења Југославије, колико је и у погледу таквих институција у Француској, Западној Немачкој, Сједињеним Америчким Државама и Енглеској.

Иако слабог здравља и мучен једном тешком и подмуклом болешћу, Банковић је стално комбиновао свој рад научника са професионалним интересом професора и јавним интересом друштвеног радника.

Он је за собом оставио преко 30 студија и монографија, као што ће остати запажене његове скромне и зреле интервенције на научним симпозијумима и састанцима правних факултета и катедре уставног права. Поред наставе на правном факултету, он налази снаге и времена да одржава предавања на политичким школама и курсевима у Хрватској и у другим нашим Републикама. Он је увек био пасиониран предавач и професор којег су радо слушали студенти широм наше земље.

Банковић је упорно пратио нашу и страну литературу у области уставног права и политичке науке и налазио времена да пише приказе и оцене и да тако упознаје млађе генерације са радовима и ауторима који значе допринос науци. Познавање страних језика, стручност и савременост омогућавали су му да остави низ компетентних приказа и сигурних оцена о појединим радовима и писцима у области уставног права и политичких наука.

Наша политичка наука је тек у фази свог конституисања. Она нема довољан број спремних и пасионираних стручњака и истраживача. Професор Банковић је то несумњиво био. Он је све више улазио у ред не само оних младих научних радника који обећавају, већ и оних који ства-

рају. Он је дао и могао је дати још више и још дубље научне студије. Његова смрт значи не само смањење наших редова већ и њихово слабење.

Поред туге због губитка једног драгог друга и озбиљног научног радника сви они који учествују у изградњи политичких наука знају да овакви губици захтевају још веће напоре и да је то данас скоро неопходно кад су теорија и научни рад од основног значаја не само за образовање нових генерација правника и политиколога већ и за свесније и одлучније изграђивање социјалистичког и демократског система у нашој земљи.

Др Јован Борђевић

ФАКУЛТЕТСКА ХРОНИКА

ВАЖНИЈИ ДОГАБАЈИ НА ФАКУЛТЕТУ У ЗИМСКОМ СЕМЕСТРУ ШКОЛСКЕ 1966/67. ГОДИНЕ

1. Доношење нормативних аката, важнијих одлука и закључака

Факултетско веће на седници од 6. октобра 1966. године, донело је Правилник о изменама и допунама Правилника о расподели личних доходака Правног факултета у Београду.

Факултетско веће на седници од 6. октобра 1966. године закључило је да су сви студенти II године обавезни да похађају вежбе из три предмета и да се на вежбама врши писмена провера знања из пређеног градива бар једном у току семестра, с тим што би се на основу показаних резултата на крају семестра давала студентима оцена о раду и успеху на вежбама.

Уредно похађање свих обавезних вежби и позитиван успех у раду бар на двама вежбама био би услов за оверу семестра.

Факултетско веће на продуженој седници од 3. децембра 1966. године донело је закључак да се студенти III степена студија који у предвиђеном року овере IV семестар задржавају својство редовног студента још шест месеци, односно до краја зимског семестра наредне школске године, до када имају право на повластице везане за својство редовног студента, како је то регулисано и за студенте I и II степена студија.

Факултетско веће на седници од 31. јануара 1967. године, донело је закључак да се одржи семинар за ванредне студенте који станују ван града у времену од 11. до 16. фебруара 1967. године, из предмета:

I година: Увод у право, Уставно право, Увод у социологију, Привредни систем Југославије и Историја државе и права.

II година: Увод у грађанско право и Стварно право и Кривично право.

III година: Политичка економија, Облигационо право, Римско право, Друштвено-политички систем Југославије, Кривично процесно право са Криминалистиком и Основи међународног јавног права.

Правни факултет је за ову прилику резервисао 60 места у Дому фејријалног савеза „Младост“ да би олакшао смештај и исхрану студената за време одржавања ових семинара.

2. Број студената

У зимски семестар школске 1966/67. године уписано је:

I година студија 1.058 редовних и 218 ванредних студената

II	„	„	683	„	33	„	„
----	---	---	-----	---	----	---	---

III	„	„	383	„	590	„	„
-----	---	---	-----	---	-----	---	---

IV	„	„	164	„	113	„	„
----	---	---	-----	---	-----	---	---

СВЕГА: 2 228 редовних и 954 ванредних студената

Број лица који студирају, имају својство студента, а нису уписали годину или нису имали услов за упис семестра 6845.

Број апсолвената на II степену 2014.

3. Број студената на III степену студија

На Грађанскоправном смеру	—	—	—	—	—	—	—	11
На Међународном смеру	—	—	—	—	—	—	—	11
На Политичком смеру	—	—	—	—	—	—	—	8
На Социолошком смеру	—	—	—	—	—	—	—	6
На Привредноправном смеру	—	—	—	—	—	—	—	2
На Управном смеру	—	—	—	—	—	—	—	5
На Кривичном смеру	—	—	—	—	—	—	—	3
На Економском смеру	—	—	—	—	—	—	—	2
На Радноправном смеру	—	—	—	—	—	—	—	1
На Правно-теоријском смеру	—	—	—	—	—	—	—	1
На Историјскоправном смеру	—	—	—	—	—	—	—	1
СВЕГА								51

4. Награђени студенти

I. — За изграђене темате, на предлог Већа Правног факултета у Београду а по одлуци Универзитетске комисије, приликом прославе Дана Републике на Универзитету награђени су:

Првом наградом — ПОПОВИЋ БОРБЕ, за рад: О правној природи васнонског (спољног) простора.

Другом наградом — ТАБОРОШИ СВЕТИСЛАВ, за рад: Преображај социјалистичког права; КОШТУНИЦА ВОЈИСЛАВ, за рад: Положај и функција Уставног судства у социјалистичкој Југославији, и БУРИЋ ДРАГАНА, за рад: Субјективно право.

Трећом наградом — БЛАГОЈЕВИЋ МИРЈАНА, за рад: Заштита основних уставних права и слобода путем посебне судске акције.

II — а) За показани успех у студијама, као најбоље дипломирани студент, наградом од н. дин 300 награђена је ГРОЗДАНА ВУЧИЋЕВИЋ-МАРИНОВИЋ (Средња оцена студија 9,91).

б) За најбољи успех у школској 1965/66. год. наградом од по н. дин 200 награђени су следећи студенти:

СИМОНОВИЋ СИМОН (9,83), БЛАГОЈЕВИЋ МИРЈАНА (9,71), ТАБОРОШИ СВЕТИСЛАВ (9,71); МИШКОВИЋ ЗОРАН (10), МАРКОВИЋ РАТКО (10), СРЕТЕНОВИЋ МИЛЕНА (9,60), БУРИЋ ЧЕДОМИР (9,33); ВУЧИЋЕВИЋ-МАРИНОВИЋ ГОРДАНА (10), КОШТУНИЦА ВОЈИСЛАВ (10), КЛАРИН МИРКО (9,83) СТОЈАНОВИЋ МИЛАН (9,66); ПЕТРОВИЋ МИЛАН (10), ЈОВАНОВИЋ ПАВАЕ (10) ВУЛОВИЋ ГРАДИМИР (9,82), БОЈАНИЋ СЛОБОДАН (9,66), и ЧЕПРИЋ МИРКО (9,66).

5. Магистри правних наука

1. Драган Марковић, новинар „Борбе“, одбранио је магистарски рад, под насловом: „СТРАНИ КАПИТАЛ — ОСЛОНАЦ НЕОКОЛОНИЈАЛИЗМА У АФРИЦИ“.

2. Владимир Гоати, одбранио је магистарски рад, под насловом: „МЕСТО И УЛОГА ФРАНЦУСКЕ У ЕВРОПској ЕКОНОМСКОЈ ЗАЈЕДНИЦИ“.

3. Станко Милошевић, одбранио је магистарски рад, под насловом: „ОРУЖАНЕ СНАГЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА”.

4. Живојин Николић, одбранио је магистарски рад под насловом: „ЈУГОСЛАВИЈА И ГАТТ”.

5. Благоје Бабић, асистент Института за међународну политику и привреду у Београду, одбранио је магистарски рад под насловом: „ПИТАЊЕ ПРЕДСТАВЉАЊА КИНЕ У УЈЕДИЊЕНИМ НАЦИЈАМА”.

6. Стојан Николић, председник Савеза борацких организација Среза Лесковац, одбранио је магистарски рад, под насловом: „НАРОДНООСЛОБОДИЛАЧКИ ПОКРЕТ НА ЈУЖНОМ ПОДРУЧЈУ СРБИЈЕ”.

7. Душан Лазић, асистент Института за изучавање радничког покрета у Београду, одбранио је магистарски рад, под насловом: „ЦИЉЕВИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ КИНЕ”.

8. Душан Лакићевић, професор Више школе за социјалне раднике у Београду, одбранио је магистарски рад, под насловом: „ДРУШТВЕНА БРИГА О ДЕЦИ ЗАПОСЛЕНИХ РОДИТЕЉА”.

6. Расписивање конкурса

Факултетски савет на седници од 29. децембра 1966. године расписао је конкурс за једног доцента за предмет Политичка економија, за једног доцента за предмет Кривично право, за једног асистента на Катедри за међународно право и међународне односе и за једног асистента за предмет Историја државе и права.

7. Избори наставника

Савет Факултета на седници од 25. новембра 1966. године потврдио је избор др Живомира Борђевића, за ванредног професора за предмет Грађанско право — поновни избор, др Владана Станковића за доцента за предмет Грађанско право — поновни избор и др Верољуба Рајовића за доцента за предмет Грађанско процесно право.

Факултетско веће на седници од 13. јануара 1967. године, изабрало је за ванредног професора др Мирка Мирковића за предмет Историја државе и права.

8. Избор нових факултетских сарадника

Факултетски савет на седници од 29. децембра 1966. године, потврдио је избор за асистенте: Будимира Кошутића за предмет Увод у право и Мирјану Тодоровић за предмет Општа социологија.

Штампа: „Савремена администрација”,
Граф. погон „Бранко Боновић” — Београд

Др Инге Перко—Шепаровић: Управни фактор као фактор који одређује величину локалних јединица — — — — —	76
Фактор управления как фактор, определяющий территориальные размеры местных административных единиц — — —	
<i>The Administrative Factor Determining the Size of Local Units</i>	
<i>Le facteur administratif en facteur déterminant l'étendue des unités locales</i> — — — — —	
Загорка Симић: Појам ниских побуда — — — — —	89
Понятие низменных побуждений — — — — —	
<i>The Notion of Low Motives</i> — — — — —	
<i>Notion des incitations ignobles</i> — — — — —	

СУДСКА ПРАКСА — СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА — JURISPRUDENCE

Др Мирослав Б. Борђевић: Покушај кривичног дела убиства више лица — — — — —	97
Покушение на совершение преступления убийства нескольких лиц — — — — —	
<i>Attempts of the Criminal Act of Murder of Several Persons</i> —	
<i>La tentative d'un act criminel d'assassinat de plusieurs personnes</i>	

ДИСКУСИЈА — ДИСКУСИЈА — DISCUSSION

Радомир Шпрамек: Допустивост захтева странке за укидање решења по праву надзора — — — — —	102
Допустимость кассационной жалобы стороны с целью отмены решения в порядке надзора — — — — —	
<i>Permissibility of a Request by a Party for Annulment of a Decision under the Right of Supervision</i> — — — — —	
<i>L'admissibilité de la demande d'une partie pour l'annulation de la décision d'après le droit de surveillance</i> — — — — —	
Мр Бранислав Марковић: Захтев за заштиту законитости у управном спору — — — — —	105
Обжалование в целях осуществления контроля за законностью в административных спорах — — — — —	
<i>Demand for the Protection of Legality in Administrative Litigation</i>	
<i>La demande pour la protection de la légalité dans le procès administratif</i> — — — — —	

ПРИКАЗИ — ОБЗОРИ —

REVIEWS — COMPTES RENDUS DES LIVRES

Др Драгољуб Димитријевић: <i>Friedrich Geerds: 1. DIE KRIMINALITÄT ALS SOZIALE UND ALS WISSENSCHAFTLICHE PROBLEMATIK. Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen 1965. Str. 38. — 2. KRIMINALPHÄNOMENOLOGIE, IHRE AUFGABEN UND MOEGLICHKEITEN (s. „Beiträge zur gesamten Strafrechtswissenschaft" Festschrift für Hellmuth Mayer zum 70. Geburtstag am 1. Mai 1965). Verlag Duncker & Humboldt, Berlin 1966. Str. 605—627.</i> — — — — —	113
Др Павле Николић: <i>LA CONSTITUTION YOUGOSLAVE DE 1963. Centre français de droit comparé. Editions Cujas, Paris 1966, str. 289.</i>	

Мустафа Имамовић: <i>Saul Friedlander, Pio XII i Treći Reich. Dokumenti, (превео с француског Стијено Јакшетих), изд. Стварност, Загреб, 1966. стр. 200</i> — — — — —	115
Андреј Д. Фримерман: <i>OTTO KUNZ: VYNALEZY V MEZINARODNIM PRAVU, Academia, nakladatelství Československé akademie věd, Praha 1966., str. 266</i> — — — — —	117

БЕЛЕШКЕ — ЗАМЕТКИ — NOTES

Др Марко Младеновић: Заседање Међународне федерације „Школа за родитеље и васпитаче“ — Тунис од 18—24. октобра 1966. год. <i>Ассамблея Международной федерации „Школа для родителей и воспитателей“ — Тунис, с 18 до 24 октября 1966 года. — The Session of the international Federation „School for Parents and Educators“ — Tunisia, 18—24 October 1966. — L'assemblée de la Fédération internationale: „L'école pour les parents et les instituteurs“, Tunis, du 18—24 octobre 1966.</i> — — — — —	120
Љиљана Андрић: Саветовање о спољнотрговинској арбитражи — — — — —	123
— <i>Совещание о внешнеторговом арбитраже — Conference on Foreign Trade Arbitration — La Conférence sur l'arbitrage extérieur</i> — — — — —	
Др Владета Станковић: Саветовање о проблемима интеграције — — — — —	124
— <i>Совещание о проблемах интеграции — Conference on the Problems of Integration — La Conférence sur les problèmes de l'intégration</i> — — — — —	

IN MEMORIAM

Др Дан Банковић, професор Правног факултета у Загребу — — — — —	127
Др Дан Дјанковић, професор Јуридическог факултета у Загребу — — — — —	
<i>Dr Dan Djankovitch, professor Law-faculty, Zagreb — — — — —</i>	
<i>Dr Dan Djankovitch, professeur à la Faculté du droit de Zagreb — — — — —</i>	
ФАКУЛТЕТСКА ХРОНИКА — ФАКУЛТЕТСКАЯ ХРОНИКА	
CHRONICLE OF THE FACULTY—CHRONIQUE DE LA FACULTEE	129

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откупане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ, излазе тромесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду“ у 1967. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин.	20.—
2. За један примерак	„	5,50.—
3. За појединце	„	14.—
4. За један примерак	„	4.—
5. За студенте (редовне и ванредне)	„	10.—
6. За један примерак	„	3.—

Претплата за иностранство износи н. д. 37,50 (USA \$ 2,50).

Претплату слати на жиро-рачун Правног факултета у Београду број 608-3-917-5

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ — Булевар Револуције 67, тел. 331-178