

Сарадња органа инспекције рада са другим институцијама, нарочито радним и другим организацијама, другим инспекцијским службама, правосудним и другим државним органима, стручним и научним установама које су на један или на други начин заинтересоване за област заштите на раду, јесте даља карактеристика нашег позитивно-правног система која се намеће као закључак.

У нашој земљи данас постоји јединствен систем надзора у области заштите на раду заснован на тековинама науке, Уставу СФР Југославије и преузетим међународним обавезама. Незнатне модификације овог система сведене су на најнужнију меру.

Све досад речено, чини нам се, пружа довољно разлога за веровање да ће органи надзора над придржавањем прописа о заштити на раду, заједно са другим институцијама које имају своје место у овој материји, бити у стању да значајно допринесу стварању безбедних услова рада, а тиме и ублажавању последица до којих долази услед повреда на раду, професионалних обољења и смртних случајева.

Др Душан Р. Паравина

СХВАТАЊЕ ДР МИХАИЛА КОНСТАНТИНОВИЋА О ЗАШТИТИ ИСТОРИЈСКИХ СПОМЕНИКА

Др Михаило Константиновић, дугогодишњи професор Правног факултета у Београду и признати правни научник, први је наш правни писац који је изложио своје схватање о заштити историјских споменика. То је учинио у свом, иначе мало познатом, чланку *Заштита историских споменика*, који је објављен пре четрдесет година. (1) Међутим, његово схватање о заштити историјских споменика нема само правноисторијски значај. Оно је још увек живо и инспиративно и за правну теорију и за рад на усавршавању нашег позитивног законодавства у области заштите споменика културе, па и за кодификацију грађанског права, те и због тога заслужује посебну пажњу.

1. *Критика правног система, залагање за закон и нарочити режим за својину историских споменика.* — Непосредни повод за изношење свог схватања о заштити историјских споменика др Михаило Константиновић је видео у рђавом стању неких средњовековних задужбина и других историјских споменика у нашој земљи и, у вези с тим, осетио је потребу да и сам допринесе откривању узрока пропадања тих споменика и начина на који би се оно зауставило. При томе професору је био познат велики број мишљења и предлога не само љубитеља старина и уметности него и шире јавности, објављених у то време у дневној штампи, са којим се није могао сложити. Јер, у оквиру њих је као узрок истицана неукост калуђера, пр-

(1) Видети: Др Михаило Константиновић, *Заштита историских споменика*, — „Друштвени живот“, часопис за политичке и социјалне науке, бр. 2/1930 (Нови Сад).

квена хијерархија, необавештеност публике и сл. Он је, напротив, сматрао да главни узрок и корен пропадања историјских споменика треба тражити у постојећем правном систему Краљевине Југославије. Ово због тога што су историјски споменици у том систему третирани као и све остале ствари. У тадашњим законима, наиме, као што и сам каже, није било никакве разлике између обичне вашарске слике и иконе средњовековног мајстора, ни између мача неке историјске личности и обичног ножа. Отуда је сопственик историјског споменика могао чинити с њим што хоће, а то значи и оштетити, па и уништити споменик. Да би се ово онемогућило, писац је заступао гледиште да треба донети закон о заштити историјских споменика „којим би историски споменици били изузети од примене правила општег права, и којим би била постављена посебна правила за њих”. С тим у вези залагао се за стварање нарочитог режима за својину историјских споменика, јер ће се у противном „свака иницијатива за њихову заштиту разбити о зид приватне својине.”

Ове његове опште поставке, мада у основи нису биле нове и непознате, бар не ужем кругу културних прегалаца ⁽²⁾, садржале су у себи аргументовану критику постојећег правног система, која ће доћи до изражаја нарочито у излагању о томе шта треба да садржи закон о заштити историјских споменика.

2. Предмет заштите: непокретни и покретни историјски споменици.

— По др Михаилу Константиновићу, закон о заштити историјских споменика требало би да садржи три основне групе одредаба. Једна би се односила на предмет заштите, а то би биле све ствари које имају неку историјску или уметничку вредност. Под таквим стварима писац је подразумевао како непокретности (као што су неки манастири и цркве, велики број приватних грађевина, остаци некадашњих градова и кула, па и читаве улице) тако и покретне ствари у које убраја, осим икона, црквених књига, путира и крстова, и историјске знаменитости које припадају држави, самоуправним јединицама или појединцима. Ово друго је, чак и за неке тада напредније државе које су већ имале закон о заштити историјских споменика, представљало модерно схватање, јер су историјским споменицима углавном сматране само непокретности. Занимљиво је такође да је, по мишљењу писца, постојала већа опасност од пропадања приватних грађевина него цркава и манастира, с обзиром на њихов религиозан карактер, и да

(2) У Србији је још 1844. године постојала Наредба о забрани рушења старих градова и њихових развалина, за чије се доношење сматра најзаслужнијим Јован Стерија Поповић, а 1881. године Михаило Валтровић подноси Народној скупштини први предлог закона о историјским и уметничким старинама; затим следи пројект закона од 1899. која је иницијирала Академија друштвених наука и предлог закона о старинама који је 1907. године поднео Народни музеј у Београду, али такође без резултата, мада је овај последњи чак прихваћен од Државног савета; у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца године 1921. Покрајинска влада у Љубљани и Покрајинска управа у Сплиту доносе наредбе о заштити старина, године 1923. ослована је за Србију и Македонију Комисија за одржавање и рестаурацију црквених и манастирских грађевина, а у Закону о шумама од 1929. године има и одредаба о заштити предмета нарочите историјске, научне и уметничке вредности; предлози закона о заштити старина од 1921, 1922. и 1928. године, међутим нису прихваћени (детаљније о томе видети: Др Стеван Томић, *Правна заштита споменика културе у Југославији*, Београд 1958, нарочито стр. 26—36, 58—62, 64—73, 74—82).

су покретне ствари у својини појединаца биле у највећој опасности да буду уништене, извезене у иностранство или оштећене. Сматрао је и да, са гледишта заштите, не треба правити никакву разлику према томе ко је сопственик ствари, што би у пракси значило да се исти режим односи и на одговарајуће ствари које има држава. Коначно, предмет заштите биле би и ископине и сви остали проналасци историских и преисторијских споменика и уметничких дела. Због тога је писац сматрао да би законом требало обавезати све органе власти и појединце да о свакој ископини и проналаску извисте тадашње Министарство просвете, које би било овлашћено и „да врши експропријацију терена где је проналазак учињен”.

3. *Дерогације правила општег права као садржај заштите историјских споменика.* — Друга група одредаба закона о заштити историјских споменика односила би се на садржај заштите, који би био у зависности од тога да ли је у питању непокретна или покретна ствар. То значи да је др Михаило Константиновић водио рачуна о природи споменика. Садржај заштите непокретних историјских споменика чиниле би, у првом реду, две највеће и најглавније дерогације правила тзв. општег права. Прва би се састојала у томе што би сопственик непокретности, оглашавајући је за историјски споменик, губио право да са таквом непокретношћу чини што хоће. Наиме, такође по писцу, сопственик је не би могао срушити или на њој штогод изменити, дозидати или наслонити на њу, или преузети рестаурацију или оправку споменика без претходног пристанка „надлежне власти”. Када би добио такав пристанак, радови би се могли изводити само под непосредним надзором стручњака. Друга дерогација правила општег права у вези је са опасношћу за непокретне историјске споменике, која се видела у овлашћењу садржаном у праву својине, по коме сопственик може занемарити своју ствар, не водити рачуна о њој и пустити је да полако пропада. Излаз из такве ситуације писац је нашао у законском овлашћењу за „надлежну власт” да може, по свом нахођењу, извршити о државном трошку све радове потребне ради оправке и одржавања споменика. Одступања од правила општег права била би, затим, и у томе што регулациони план не би важио за непокретне историјске споменике, што такви споменици не би били предмет никакве службености која би их могла оштетити, а стицала би се само по претходном одобрењу Министарства просвете, и што не би требало омогућити експропријацију таквих споменика у циљу извршења неких јавних радова или би о томе требало одлучити законом.

Др Михаило Константиновић је тада заступао и једно данас углавном превазиђено мишљење: да ће се непокретни историјски споменици најбоље очувати ако су у рукама државе. Зато је предлагао као могућност да се првенствено у корист државе установи прече право куповине споменика. „Сопственик споменика био би дужан” — каже он — „да извести надлежну власт о својој намери да га неком прода, како би се држава могла одлучити да сама откупи споменик.” Закон би, даље, требало да садржи и одредбу према којој би о свакој промени власника непокретног историјског споменика морала, у кратком року, бити извештена „надлежна власт”, а у њему би дошла до изражаја и идеја о укидању стицања гак-

вих непокретности путем застарелости. Међутим, од посебног значаја и за савремено друштво јесте пишчево истицање потребе да јавност буде обавештена о оглашењу извесне непокретности за историјски споменик ради сигурности правног саобраћаја, а с обзиром на интерес купца — да одлука о оглашењу треба да се убележи у земљишне књиге. Законска обавеза продавца била би да обавести купца о томе да је непокретност оглашена за историјски споменик.

4. *Неке специфичности садржаја заштите покретних историјских споменика.* — Садржај заштите непокретних представљао би и садржај заштите покретних историјских споменика, уколико није у нескладу са њиховом „покретном природом”. Др Михаило Константиновић је такође сматрао да би, ради боље заштите покретних споменика, могла постојати једна законска одредба о привременом одузимању и смештају таквог споменика у музеј или сличну установу. Ова мера трајала би док не буду остварени услови који искључују опасност за такву ствар, а могла би је наредити за то „надлежна власт”. Нарочиту пажњу привлачи и мишљење писца да би законом требало предвидети, под одређеним условима, могућност експропријације покретног историјског споменика. Ако таква ствар припада држави, њено оглашење би је чинило неотуђивом, а ако припада каквој самоуправној јединици или јавној установи, могла би се пренети само на државу, неку самоуправну јединицу или јавну установу; свако друго отуђење било би ништаво. Сем гога, по истом писцу, потреба за што бољом заштитом покретних историјских споменика захтевала би још једно значајно одступање од правила општег права. То би било право на тражење повраћаја ствари од стране не само установе којој је ствар раније припала него и Министарства просвете, што је — као што и сам писац каже — у супротности са правилима тзв. активне легитимације за својинску тужбу. Из истог разлога сматрао је да законом треба забранити извоз покретних историјских споменика из земље, а органима „надлежне власти” дати право захтевања „да им се ствар покаже кад год нађу за сходно”.

5. *Поступак, надлежност и организација у области заштите историјских споменика.* — Трећа група одредаба закона о заштити историјских споменика односила би се на поступак, надлежност и организацију у овој области. Полазећи од тога да су историјски споменици, непокретни и покретни, због њихове заштите подвргнути изузетним правилима, др Михаило Константиновић се у свом чланку zaloжио да се прецизно одреди шта се сматра историјским спомеником. По њему, и сасвим оправдано, мало је рећи да се историјским споменицима сматрају „све ствари које имају неку историјску или уметничку вредност”. „Та је формула” — каже даље он — „довољна као путоказ: за њену примену потребно је организовати поступак у току кога би се поједини историјски споменици оглашавали за такве.”

Надлежност за оглашавање била би, по писцу, у зависности од тога да ли сопственик ствари пристаје на оглашавање или не. У првом случају, тј. кад пристаје, оглашавање би могло вршити Министарство просвете, а у другом, тј. кад не пристаје, и ако би се радило о ствари која припада држави, некој самоуправној јединици или јавној установи — могла би се захтевати одлука председника Министарског савета, Министра просвете и

министра у чијем се делокругу налази ствар. Исти органи могли би оглашавати и приватне непокретне ствари за историјске споменике, а оглашавање покретних ствари за такве споменике „можда би требало да се врши законом”.

Овакав став писца несумњиво је био нужан пре четрдесет година, у условима тада још увек у приличној мери неограниченог права својине на ствари и централизоване државне организације. Али, истовремено, то је и израз схватања о високој вредности историјских споменика и потреби да за њихову заштиту буду надлежни и одговорни највиши органи државе. С друге стране, писац није запоставио положај сопственика споменика, с обзиром да би, по њему, по закону требало да сопственик има право на накнаду за евентуалну штету коју би претрпео услед проглашења одребене ствари за историјски споменик против његове воље.

Веома је значајан и став др Михаила Константиновића да би пре доношења ма какве одлуке, а нарочито о оглашењу неке ствари за историјски споменик, министар просвете био дужан да саслуша мишљење одговарајуће стручне комисије. То би, по писцу, била централна стручна комисија за очување историјских споменика, коју би организовало Министарство просвете као свој стални орган, а у њеном саставу би били и историчари, археолози, ликовни уметници и др. Осим ове, централне, постојале би и стручне комисије за поједина подручја у земљи, које би стално надгледале споменике на свом подручју и подносиле предлоге за оглашење ствари за историјске споменике. Законом би се, даље, предвидело да се о потреби оглашавања извесне ствари за историјски споменик — која је као таква утврђена у Министарству просвете — одмах извештава сопственик и тражи његов пристапак за то. С тим у вези карактеристично је да би, по писцу, у интересу заштите историјских споменика, дејства оглашавања требало да настају од тренутка обавештавања сопственика, што значи пре оглашења ствари за историјски споменик. Али ако оглашење не би било извршено у одређеном року, на пример за годину дана, дејства би тада аутоматски престала.

Не мање је значајно ради контроле и јавности рада, и пишчево указивање на нужност састављања спискова историјских споменика у тадашњим административно-територијалним јединицама (срезови, бановине) и једног централног у Министарству просвете, с тим што би се ови спискови публиковали и редовно допуњавали стварима које се накнадно огласе за историјске споменике.

Тако схваћена организација у области заштите историских споменика умногоме је одговарајућа и данас, а посебно кад се има у виду и пишчево мишљење да треба стварити фонд за историјске и преисторијске споменике, ради прикупљања средстава за одржавање и прибављање споменика, што би, вероватно, такође спадало у законску материју.

*

Схватање др Михаила Константиновића о заштити историјских споменика несумњиво представља једно од најмодернијих правних схватања односно теорија о овој заштити између два светска рата, па и касније.

Ово и због тога што је писац, као што и сам каже у свом чланку *Заштита историских споменика*, полазио и од одговарајућег страног законодавства и искуства других земаља, а нарочито Француске. Тако и у његовом схватању о заштити историјских споменика има не само успешне модификације достигнутог него и ставова и мишљења који значе корак напред у односу на постојеће стање.

У сваком случају, ово схватање је од значаја за теорију грађанског односно стварног и облигационог права, пошто се заштита историјских споменика углавном своди на ограничење права својине и обавезивање сопственика споменика, без обзира на то ко је сопственик (појединац, самоуправна јединица, јавна установа или држава). Но оно је исто тако значајно и за теорију управног и кривичног права, иако су у међувремену, тј. за последњих четрдесет година, наступиле знатне промене у вези са државном организацијом, посебно организацијом државне управе, положајем јавне службе и правима грађана, као и односом према кривичним делима и кривичним санкцијама.

Схватање др Михаила Константиновића о заштити историјских споменика има, већ пуних двадесетпет година, највећу потврду своје вредности у правном систему нове, демократске и социјалистичке Југославије. Оно је, наиме, умногоме дошло до изражаја још у првом југословенском закону о заштити споменика културе (Закон о заштити споменика културе и природњачких реткости) од 1945, а за тим у Општем закону о заштити споменика културе и природњачких реткости од 1946, Општем закону о заштити споменика културе од 1959, Основном закону о заштити споменика културе од 1965. године и одговарајућим републичким законима о заштити споменика културе, као и у законима о архивској грађи, о музејима, о библиотекама, појединим одредбама Закона о рударству, о вађењу потонулих ствари и др. Слично се може констатовати и у погледу одредаба Устава од 1963. године које се односе на споменике културе и њихову заштиту. Међутим, и поред тога, схватање др Михаила Константиновића о заштити историјских споменика још увек је подстицајно и за рад на усавршавању нашег позитивног законодавства у области заштите споменика културе, а нарочито у вези са питањем занемаривања историјских споменика од стране сопственика, могућности да историјски споменик буде предмет службености, стицања непокретних историјских споменика путем старелости, обавештавања јавности о оглашењу извесне непокретности за историјски споменик, експропријације покретних историјских споменика, публиковања спискова о историјским споменицима и др.

Најзад, сагласно схватању истог писца о заштити историјских споменика, и надаље би требало да постоји нарочити режим за својину споменика културе, и то не само споменика културе у грађанској него и споменика културе у друштвеној својини, па и у случају да ова материја буде кодификована у оквиру јединственог грађанског (цивилног) односно имовинског кодекса, чија је припрема у току.

Владимир Бргуљан