

— управне процесне норме, које имају сва три структурална елемента: хипотезу, диспозицију и санкцију,

— управне процесне норме, које су у већини а које имају само хипотезу и диспозицију,

— управне процесне норме које имају само диспозицију.

Коначно наводи још врсте управних процесних норми које дели с обзиром на њихову садржину, по обиму регулисања, по правном учинку, по кругу субјеката на које се односе, по врстама управне делатности, по значају диспозиције, по деловању у простору и времену.

Разматрање проблема управног поступка завршава се питањем остваривања управних процесних норми. Остваривање ових норми је, како каже Сорокин, компликован процес који има своје особености и у коме учествују различити субјекти управноправних односа: друштвене организације, службеници, други државни органи, власти и грађани СССР.

Можемо закључити, да је аутор у својој књизи разматрао бројна питања која се односе непосредно или посредно на управни поступак и, као што сам каже, да са овим још нису исцрпљени сви проблеми совјетског управног поступка. Биће потребно нарочито још истражити питање појма и суштине управно процесних односа, суштине и система основних института совјетског управно процесног права и бројна друга, која имају велико значење за теорију управног права и за практично деловање совјетске државне управе.

Изгледа да је још увек велика преокупација совјетских научника — теоретичара управног права у томе да одреде суштину и појам управног поступка, али да су ипак његове порођање муке прошле, управо ради велике научне и практичне ангажованости читавог низа поменутих и других поборника ове тако значајне институције.

Можда ће се то некоме ко није довољно упућен у развој совјетског управног права и његове науке чинити понешто апсурдним и нешто што је само по себи разумљиво. Брижљиво проучавање историјата совјетског позитивног управног права и његове теорије омогућују да се то разуме и схвати, узимајући у обзир чињеницу да је дуго година био једини задатак совјетског управног права бављење питањима јавног реда и мира, што сигурно нису формулисали совјетски научници о којима је било речи.

Ваља истаћи на крају, да овај рад представља још један допринос научном осветљавања управног поступка у СССР поред већ бројних других радова и расправа угледних совјетских научника са подручја управног права који чине напоре да државна управа делује законито, а нарочито да се управни поступак афирмише.

Игор Костјуковски

A. G. CHLOROS: YUGOSLAV CIVIL LAW, Oxford, Clarendon Press, 1970, str. 285.

Управо у време интензивних припрема југословенских правника за доношење првог послератног грађанског законика, у Енглеској се појавила књига проф. Клороса под насловом „Југословенско грађанско право“, која нам на изванредно интересантан начин илуструје како један енглески правник гледа на проблеме југословенског грађанског права. Одамах да напоменемо да је проф. Клорос од целокупне материје грађанског права, како га схватају југословенски правници, узео само породично право и право својине.

Књига је подељена на три главна дела (у прилогу су дати преводи на енглески основних прописа из породичног права). Први део се односи на историјски развој, који је у овој књизи саставни део друга два дела,

јер се многе институције како породичног права тако и права својине, не би могле разумети без осврта на југословенску правну историју (нарочито на стање између два рата и непосредно после II светског рата).

Говорећи о Душановом закону од 1349. као јединственом правном документу тог времена, аутор подсећа на утицај који је на прописе тог времена вршила Византија (преко Базилке и Хексабиблоса). Прелазећи на XIX век аутор констатује да се југословенско право развијало под знатним утицајем европског нарочито аустријског права. Тако, док се у појединим деловима данашње Југославије (као што су Хрватска, Словенија и Далмација) аустријски Грађански законик (с новелама или без новела) примењује непосредно, у осталим деловима законодавство се доноси под јаким утицајем аустријског права (тако се Српски грађански законик сматра скраћеном верзијом аустријског Грађанског законика). Од свих свакако да је најоригиналнији био Богишићев Општи имовински законик за Црну Гору мада је и он, истиче аутор, био инспирисан законцима који су у то време били на снази у Европи.

Констатујући да су источноевропске социјалистичке земље извршиле кодификацију грађанског права одмах после рата, на питање зашто то исто није учинила и Југославија, аутор констатује да је земља од унитаристичке постала федеративна, као и да на теоретском плану многе ствари нису биле до краја рашићене јер је Југославија од државног капитализма совјетског типа прелазила (и још увек се у том стадију налази) ка самоуправљачком социјализму у коме многе ствари у области грађанског права, а нарочито друштвене својине, нису изведене до краја, а без њих се не може приступити кодификацији грађанског права.

I. Анализе породичног права проф. Клорос заснива у првом реду на позитивном законодавству, али и на бројним судским пресудама које су за правника *common law* система изванредно важна илустрација како се закони примењују и који су најчешћи проблеми који се у пракси јављају. Он такође подсећа да у области породичних односа важну улогу играју обичаји и у том смислу цитира чл. 18. Основног закона о браку који допушта судовима да у вези са склапањем брака између сродника узму „у обзир народна схватања и обичаје“.

У вези са закључењем брака аутор истиче да југословенски закон не признаје тужбу за раскид обећања брака, јер се полази од принципа да су странке слободне да се повуку у свако доба до закључења брака. У погледу разлога за развод брака, аутор констатује да је југословенско право у том погледу доста либерално. Највећи број развода заснива се на чл. 53. који по својим формулацијама („несагласност нарави“, „трајни неспоразуми“ и сл.) веома подсећа на пристанак на развод брака, иако то југословенски аутори негирају.

Према аутору, решења југословенских судова у погледу последица развода брака веома су слична онима која познају енглески судови. Брига за децу и услове у којима ће да живе, развијају се и школују, од преваходног значаја је код одлучивања коме ће родитељу да се доделе деца после развода брака. Полазећи са становишта енглеског права које усваја принцип домицила а не држављанства брачних другова, аутору се чини апсурдно да Југословенка, на пример, која је удата за Енглеза и која живи у Енглеској, може да тражи развод брака код југословенског суда на основу разлога које познаје југословенско право. Међутим, аутор закључује да то није никаква специфичност југословенског права јер од истих принципа полазе сва права која припадају тзв. *civil law* систему.

У погледу имовинскоправног брачног режима југословенско право, слично као и правни системи источноевропских социјалистичких земаља познаје заједничку имовину, мада би се могло поставити питање да ли је то најбоље решење. Аутор наводи да се и у југословенским правничким

круговима може чути мишљење да би индустријализованој урбаној средини боље одговарао систем подељене имовине брачних другова, што би знатно умањило спорове у вези са поделом имовине приликом развода брака или за случај да један брачни друг направи прекомерне обавезе које морају да се подмире из имовине која припада и другом брачном другом.

Ново југословенско законодавство, подвлачи аутор, је покушало да односе између родитеља и деце постави на нове основе и у томе је умногом успело. С тим у вези аутор указује на три важна принципа на којима се заснива југословенско законодавство о односима између родитеља и деце: а) родитељи су дужни да се старају о личности, правима и интересима своје малолетне деце, како би деца постала „корисни и свесни грађани СФРЈ“; б) оба родитеља имају иста права и дужности и в) право утврђује реципрочна права бриге и издржавања између родитеља и деце. Иако би првом принципу, констатује аутор, можда могло да се приговори да одреба о васпитању деце у смислу „свесних“ грађана СФРЈ може потенцијално да буде опасна, ипак „њу не треба посматрати и тумачити у злонамерном светлу“. Остала два принципа могу да се тумаче на тај начин да принцип једнакости родитеља има предност пред принципом *patria potestas*. Цитирајући уводник у *New Yugoslav Law* из 1951. (бр. 1 стр. 2) у коме се критикује капиталистичка концепција о *patria potestas*, аутор сматра да је нетачна констатација изражена у том уводнику, према којој односи између родитеља и деце у капиталистичким земљама садрже нехумане принципе апсолутне тираније „родитељске власти“. Ова критика по ауторовом мишљењу, није умесна, „изазива чуђење правника западних земаља“, а сем тога иако је Југославија веома развојила принцип *potesas* дајући судовима широка овлашћења у вези са регулисањем односа између родитеља и деце „не може се тврдити“, сматра аутор, „да је у југословенском праву *potesas* сасвим ишчезла институција“. Закон, на пример, говори (у чл. 1, 2, и 12) о постојању „родитељског права“, а судови говоре у својим пресудама о томе да „брига о деци није само дужност, већ и право родитеља“.

Према југословенском праву родитељи могу да се користе имовином детета уколико су приходи родитеља недовољни али и у том случају само за „неопходне потребе породичне заједнице“. Међутим, родитељи у свако доба могу бити позвани да поднесу обрачун о њиховом управљању имовином детета. Југословенска решења у овом погледу, сматра аутор, налазе се на средини између опште забране родитеља да се користе имовином детета, какав је случај у Енглеској и апсолутне слободе коришћења таквом имовином, каква се признаје родитељима у Француској. Аутор закључује да су решења југословенског права, како у погледу овог конкретног питања тако и у погледу опште бриге о детету истовремено „рационална и еластична“.

Прелазећи на питање законите и незаконите деце, аутор истиче да је основни принцип југословенског права да су незаконита деца у својим правима изједначена са законитом. Према позитивним прописима и Уставу, родитељи имају исте дужности према деци без обзира да ли су робена у брачној или ванбрачној заједници. По схватању југословенских правника, истиче проф. Клорос, дискриминација према ванбрачној деци је основна карактеристика буржоаског права, али пита се аутор, зар нису те исте „буржоаске предрасуде утицале и на свест југословенског законодавца и судије, јер се постојећим прописима не проглашава само да ванбрачна деца уживају исту заштиту као и законита деца, већ се чине покушаји да се незаконита деца претворе у закониту“. А ако ванбрачна деца не носе „било какво обележје“ већ су у сваком погледу изједначена са законитом децом, зашто се чине покушаји да се прогласе брачном? Напротив, велики број одлука суда указује управо на тешкоће са којима се суочавају судови приликом покушаја да ванбрачну децу претворе у закониту.

Основни закон о усвојењу, по мишљењу проф. Клорос-а, представља најуспелији део кодификованог породичног законодавства. Отуда, сматра

аутор, и не изненађује чињеница што је приликом разматрања потребе ревизије породичног законодавства у току 1965. године констатовано да нису потребне било какве измене.

Подсећајући на чињеницу да је после другог светског рата у Југославији око 280.000 деце остало без породице, аутор указује на специфични значај доношења Основног закона о старатељству. Југословенски аутори истичу јавну природу старатељства за разлику од њене приватне природе у капиталистичком свету. Међутим, по мишљењу аутора и у капиталистичком свету ова установа је претрпела многе измене тако да је и у законодавству тих држава интерес детета стављен у први план. Кад се анализирају резултати у пракси, долази се до закључка да су решења веома слична, иако су полазне позиције различите.

Аутор критикује одредбу чл. 36. Основног закона о старатељству, на основу које се приговори на рад стараоца одн. органа старатељства могу поднети органу старатељства. Стараоца у југословенском праву, по мишљењу аутора, није довољно заштићен. Истина је да се сходно чл. 34. Закона орган старатељства мора придржавати прописа Закона о општем управном поступку, али по мишљењу *common law* правника ова заштита није довољна, јер „нико не може бити судија у случају у коме је он сам странка у спору“. Сходно југословенском Основном закону о старатељству приговор се подноси истом оном органу који је донео одлуку у вези са којом се улаже приговор. По схватању аутора ово је типичан пример када законодавац у жељи да заштити интересе малолетника није водио рачуна и о интересима стараоца чија судбина може често да зависи „од обавештења које је орган старатељства добио на било који начин“. Стога би, по мишљењу аутора, требало обезбедити правичан баланс између интереса малолетника и стараоца и аутору се чини чудно да приликом недавне ревизије није размотрена могућност да се неке одговорности из делокруга рада органа старатељства нису пребациле на суд.

II. Несумњиво да је најинтересантнији део књиге проф. Клороса онај који се односи на југословенско право својине. С тим у вези аутор одмах наводи да је приликом разматрања овог питања потребно водити рачуна о следећим стварима: а) да не постоји никаква сличност у структури између концепција и структуре права својине у Енглеској и Југославији, јер се југословенски систем у својим, бар полазним правним концепцијама, ослања на римско право; б) не може се сасвим ослонити на класична решења, јер би било погрешно мислити да се југословенско право својине може објаснити или разумети упоређивањем са сличним институцијама које постоје у правним системима осталих *civil law* земљама. Упоредивање је једино утолико оправдано што и југословенска правна теорија полази од тих концепција. Међутим, развојни пут тих схватања у југословенском праву је био друкчији, тако да се „под истом фасадом развило једно потпуно ново имовинско право и у том домену, нема сумње, југословенско право је изванредно оригинално“.

Међутим, за *common law* правника постоје бројне тешкоће да схвати и разуме југословенско право својине. (*) Прва у низу тешкоћа односи се на чињеницу да у југословенском праву не постоје оштре границе између онога што се зове чисто право својине од ширег појма у који се сврставају облигације и грађанскоправни деликти (*torts*). Југословенска теорија целокупно грађанско право, сем лица, дефинише као имовинско право. Суштина те гране права састоји се у томе што права и дужности носилаца имовинских права морају имати економско обележје. У енглеском

(*) У својим анализама права својине у Југославији, проф. Клорос се веома много ослања на писања проф. А. Гамса, В. Спаића, а позива се такође и на остале југословенске ауторе као Л. Гершкоковића, М. Ведрица, П. Растовчана, А. Финжгара и др.

праву не постоји одговарајући термин којим би се јасно одредило то што Југословени називају имовинским правом у ужем смислу и имовинско право у ширем смислу.

Иако југословенски аутори полазе од класичне поделе на стварна права (апсолутна) и облигације (релативна), указујући на различите начине заштите тих права, по мишљењу аутора, њих ипак много мање интересују та питања, већ више извесна нова права која се налазе на средини између приватног и јавног права. У Југославији се данас чине покушаји да се дефинишу та нова права и с тим у вези у дискусијама се чују веома различита мишљења и предлажу различита, често веома супротна, решења.

У делу који се односи на право својине, аутор је највише места посветио оним аспектима тог права који су од нарочитог интереса за иностраног правника, а то су карактеристике које југословенском праву дају социјалистичко обележје. Да би објаснио специфичности југословенског схватања својине, аутор покушава да макар и сасвим кратко укаже на карактеристике римског права (које полази од апсолутне својине), на правне системе који почивају на римском праву и на рестрикције које су поједина права морала да уведу у појам апсолутне својине, какав је постојао у римском праву. Такође говори о *common law*-у које је пошло од обрнутог принципа — од немогућности постојања апсолутне својине на земљи и на давање извесних права коришћења на таквој својини. Указујући на комплексност југословенског система, аутор напомиње да, иако по форми и суштини у основи представља *civil law* систем у процесу развијања нових облика, садашњи систем подсећа на облике које су карактерисали феудално право својине.

У погледу теоретских основа својине, аутор наводи да је у Југославији, као и у другим социјалистичким земљама, владајуће марксистичко учење према коме приватно лице не може да има неограничену својину над средствима за производњу као и то да социјалистичко друштво предвиђа време у коме ће и право и држава да одумру. Међутим, у погледу тумачења ових учења, југословенско схватање се знатно разликује, на пример, од совјетског, иако обе државе безрезервно прихватају економске анализе овог учења. Сви југословенски учбеници, истиче аутор, садрже детаљне и могло би се рећи некритичне осврте на марксистичке тезе, чија се вредност више претпоставља него што се критички процењује. Ово не значи да критике нема, али критика је само маргинална. Тако, на пример, позивајући се на Маркса, који говори о имовини као о присвајању, југословенски аутори подвлаче да ова дефиниција може да се прихвати као економска, али не као правна. Оно што је према аутору важно истаћи односи се на чињеницу да југословенски правници у границама општинског оквира, који се западноевропском правнику могу да чине крути, проверавају „различите путеве у социјализам” и да с тим у вези постоје слободне, често врло оштре разлике у мишљењима о томе који су најбољи методи у погледу регулација својине.

У погледу тумачења друштвене својине, југословенско право се знатно разликује од совјетског. Док је у СССР „друштвена својина” идентификована са државном својином, у Југославији она значи преношење својине над средствима за производњу на раднике. Југословенски и совјетски правници се такође разликују и у погледу тумачења марксистичке доктрине о одумирању државе. Иако и совјетски правници прихватају идеју о одумирању државе, они свесно одлажу њено извршење док се за то створе услови; југословенски правници, међутим, сматрају да је процес одумирања права и државе повезан са јачањем самоуправљања, преношењем права са државе на асоцијације произвођача и спровођењем у живот децентрализације. Југословени су, закључује аутор, у својим прилазима и тумачењу марксизма мање догматични, еластични су и реални у првом реду због тога што у погледу друштвеног развоја имају пред собом практичне циљеве.

Да би објаснио друштвену својину, аутор полази од идеје државне својине у Југославији која води своје порекло из бројних закона о национализацији који су донети непосредно после рата. Југословенски аутори овај период, који је у сваком погледу био под врло великим утицајем совјетских учења о државној својини, називају првим периодом или периодом административног социјализма. Аутор набраја и кратко указује на поједине законе о национализацији који су донети 1946. године, као и на Закон о аграрној реформи од 1945.

Концепција друштвене својине је, према проф. Клоросу, свакако најоригиналнија и најконтроверзнија карактеристика савременог југословенског права својине. Треба одмах напоменути да није само земља предмет друштвене својине већ да се у друштвеној својини могу наћи и ствари. Штавише, земља и није највреднији део друштвене својине. Друштвена својина има два вида: правни и економски. Економска страна друштвене својине своди се на констатацију да највећи део друштвене својине чине средства за производњу. Аутору се чини да би најбоље одговарала негативна дефиниција друштвене својине према којој је друштвена својина све што није државна, приватна или лична својина. У ствари само ови негативни елементи су јасни јер кад се пређе на покушај да се објасни садржина друштвене имовине, искрсавају бројни проблеми који чак ни југословенском правнику нису јасни. Позивајући се на Кардеља, аутор констатује да се друштвена имовина у Југославији повезује, иако не искључиво, са једном другом карактеристиком југословенског друштва — а то је самоуправљање у привредним предузећима. Формула се састоји у томе да радници који су добили државну имовину управљају том имовином у име друштва тако да та имовина постаје друштвена.

Покушавајући да објасни настанак друштвене имовине, аутор полази од чињенице да је у почетку, слично као и у СССР и другим социјалистичким земљама, постојала државна својина и да је друштвена својина, у ствари, произашла из те својине. Међутим, током времена друштвена својина је постала тако доминантна да је помрачила све остале облике својине, укључујући и државну. Друштвена својина била је нужна за даља југословенски развитак, у коме је дотле било доста тешкоћа од којих је једна од врло озбиљних била гломазни бирократски апарат везан за постојање државне својине. Са правног становишта прелаз из државне у друштвену својину обухватао је два паралелна корака. Најпре је требало омогућити радницима у привредним предузећима самоуправу, а затим, да се имовина која им је дата прогласи за друштвену коју су радници држали „као сопственици”. Једном кад је овај принцип проглашен, почео је да се примењује не само на предузећа већ и на државне органе и установе.

Према Гершковичу, кога аутор доста опширно цитира, друштвена својина је уставноправни појам. Према тој теорији друштвена имовина је дата друштву као целини. Органи друштва не могу бити неограничени корисници друштвене имовине, то ће рећи, они не могу да њоме рукују безусловно, јер су права друштва шира од права друштвених органа. Даље, Гершкович наводи да друштвена имовина у ствари има прелазни значај јер је њена суштина негативна — наиме њен је циљ укидање приватне својине. Он даље наводи да правилан развој социјалистичког права није у развијању друштвене имовине већ у „праву произвођача на плодове свога рада”. Према Раствочану, чија се мишљења аутору чине доста реална, „ако желимо правно да видимо ко је носилац друштвене свјине ми неминовно долазимо до државе. . . за друштво не постоји други правни израз него држава, уосталом, бар онолико дуго колико постоји држава”. По трећој теорији, коју заступа Гамс, друштвена имовина је у основи економска категорија. Рећи да је друштво сопственик друштвене имовине може социолошки бити тачно али правно мора постојати правни субјект. Превасходно је тај субјект држава као правни титулар права својине с тим што држава делује као представник друштва. Међутим, то није само држава, јер права врше и поједине републике, привредна предузећа, свако у одређеној сраз-

мери и у односу на одређене аспекте својине. Тако се у друштвеној имовини укрштају јавноправни и приватноправни елементи. Друштвена својина је, према томе, подељена својина за разлику од приватне својине која је апсолутна. У ствари, друштвена својина је условљена економским регулацијом које представља њен интегрални део. На истој линији размишљања су и теорије Финжгара. Према теорији Спаића право управљања је стварно право, што је у нескладу са идејом подељене својине.

Страни правници (нарочито Лареппа) су подвргли врло оштрој критици све ове теорије које се развијају у Југославији. Основна оштрица у тој „иностраној” критици односи се на констатацију да не може да се раздава друштвена од државне својине све докле док друштво не постоји као нека посебна, одвојена категорија која се разликује од државе. Сигурно је тачно, подвлачи аутор, да је друштвена својина концепт који је у току стварања, те је према томе још увек нејасан и није чудно што је повод за различита мишљења. Међутим, многе ствари у савременом југословенском развоју упућују на закључак да би било погрешно одбацити концепт друштвене својине. Тим пре што поред друштвене својине у Југославији постоји и државна својина (државни фондови, оружје, ратни бродови, и сл.).

Књига проф. Клороса, као што је напред показано, представља изванредно користан приручник за све оне које интересује југословенско право уопште, а нарочито југословенско грађанско право. Такав интерес постоји у целом свету и сасвим је сигурно да ће књига писана на енглеском језику од аутора који ужива велики углед у својој земљи бити дочекана као прворазредни извор обавештења о томе шта се у области „цивила” догађа у Југославији. С те стране посматрано, уверени смо да југословенски правници могу бити задовољни. Проф. Клорос не само да је обилато користи југословенским ауторима, већ је учинио и максимални напор да бројне теорије и различита мишљења која нарочито у домену права својине у Југославији постоје, схвати и да их преточи у формулације које ће бити разумљиве енглеском правнику (што је често врло тешко).

Без обзира што се са свим схватањима енглеског професора не морамо сложити, југословенски читалац ће после прочитане књиге стећи апсолутно уверење да је аутор био добронамеран, да га је веома импресионирао оригиналност југословенског искуства за које истиче да се мора пратити. Може ли му се замерити што му као правнику *common law* система између „власничке” и „невласничке” концепције друштвене својине изгледа прихватљивија „власничка” концепција — што га затим нужно води ка закључку да су му „реалније” теорије које не виде разлику између „државне” и „друштвене” својине — кад и многи југословенски правници тешко могу да разумеју да може да постоји својина без титулара (а концепција да је титулар друштво изгледа им апстрактна и неприхватљива). С друге стране, мора му се признати изванредно осећање да на основу материјала који је проучавао за време свог боравка у Југославији у току 1963—64. предвиди да ће у вези с даљим развојем друштвене својине у Југославији „будућност свакако имати теорије које ће најмање истицати државни и административни карактер друштвене својине” (стр. 173). Развој између 1963. до 1970. године, а нарочито најновије дискусије које су се јавиле у вези с доношењем југословенског грађанског законика, управо потврђују исправност предвиђања проф. Клороса. Остаје само да пожелимо да проф. Клорос настави да и даље прати југословенско право и да ова књига буде само права у низу које ће да објави.

Др Јелена Вилус