

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ЈУЛ — АВГУСТ
1972.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник),
др Смиља Аврамов, др Велимир Васић, др Драгаш Ден-
ковић, др Драгољуб Димитријевић, др Владимир Јова-
новић, др Љубица Кандић, др Драгољуб Кавран (секре-
тар Уређивачког одбора)

Сарадници одговарају за своје написе

У трошковима издавања овог часописа учествује Заједница за науч-
ни рад СР Србије

Лектор Бера Михаиловић

Технички уредник и коректор Вукосава Манојловић

Штампа: „Савремена администрација“ погон „Бранко Боновић“ — Београд

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XX

Јул — Август 1972.

Број 4

ПОЈАМ РАДЊЕ И ПРАВНИ ОДНОС У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ*)

1. Кривични поступак није довољно посматрати и описивати, њега је неопходно схватити и расветлити. На тај начин долази се до његовог истинског сазнања, научног система и правилне примене. У овом случају од интереса је полазно схватање и процесно мишљење, као и свестрано и потпуно разматрање кривичнопроцесне проблематике. На овом месту биће речи о основној проблематици у светлости кривичнопроцесне радње и кривичнопроцесног односа, с тим што је кривични поступак схваћен као кривичнопроцесни однос. Излагање је усредсређено на изношење властитих разматрања и схватања, али је сачувано поштовање за богате тековине са којима се срећемо у литератури кривичног процесног права.

2. Дефиниција једне гране права и као закона и као дисциплине представља највишу синтезу схватања и ставова, те је и код овог излагања целисходно почети са дефиницијом кривичног процесног права. Кривично процесно право је систем правних прописа којима се одређују кривичнопроцесни субјекти и регулишу њихови кривичнопроцесни односи ради расветљења и решења кривичне ствари, те тако и остварења кривичноправне заштите друштва-државе (¹). Одамах треба додати да је кривични поступак акциони израз кривичног процесног права, наиме, реч је о активности кривичнопроцесних субјеката, која заснована на њиховим правима и дужностима у кривичнопроцесном односу, поступним кретањем из ситуације у ситуацију доводи до коначног решења кривичне ствари (²).

Дефиниција кривичног процесног права пружила нам је, поред предмета и задатка, и основне кривичнопроцесне појмове, који су највиша синтеза свих кривичнопроцесних института и читавог кривичног поступка. Ови појмови су *кривичнопроцесни субјект* и *кривичнопроцесни однос*.

3. Нешто више о кривичнопроцесном односу. Кривичнопроцесни однос као основни појам представља правно регулисан друштвени однос,

(*) Предавање одржано на Правним факултетима у Тибингену 15. јуна 1971. и у Гетингену 28. јуна 1971.

(¹) Драгољуб В. Димитријевић: Кривично процесно право. Треће прерађено и допуњено издање. Изда. Савремена администрација. Београд, 1971. Стр. 8. (Скраћено: Димитријевић В. А. 1).

(²) В. А. Димитријевић 1. Стр. 10.

који служи расветљавању и решењу кривичне ствари. Он се састоји из укупног фонда права и дужности његових субјеката у њиховим међусобним додирима, везама, усклађеностима и затегнутостима у поступку остварења кривичнопроцесног задатка. Кривичнопроцесном односу дат је логички приоритет испред кривичнопроцесне радње, с обзиром да друштво-држава свесно изграђује одређене друштвене односе како би утицала на друштвена кретања и чувала поредак користан њеним интересима. Но, како се процесна схватања и дужности остварују процесним радњама, процесне радње и поред приоритета који је дат процесном односу чувају своју пуну вредност, те *однос* и *радњу* треба посматрати као лице и налицје једне те исте медаље.

4. Предмет и задатак кривичног процесног права обавезују и на познавање његове садржине, тј. оних његових елемената и одлика који му дају посебну карактеристику и чине га релативно самосталним како у законодавству тако и у науци. Излагање садржине кривичног процесног права у литератури је у знатној мери занемарено. Узрок овом треба тражити у наглашеном истицању да је посреди *формално* право, као и у проучавањима која су по правилу усмерена на поступак као поступно кретање, те се исцрпљују у изучавању и излагању процесних радњи. За сазнање садржине од значаја је да се поступак схвати као процесни однос и да се равномерно проучава како овај однос тако и процесна делатност.

Садржина кривичног процесног права, уопште узев, огледа се у одликама кривичнопроцесних субјеката, њихових међусобних односа и одговарајућих процесних активности. Нешто ближе, код субјеката су од посебног значаја услови под којима они улазе у поступак и егзистирају у њему, а за односе и активности од значаја су процесно релевантни садржаји улога који се остварују у поступку. Ови садржаји су изражени фондом права и дужности.

Садржина кривичног процесног права је резултанта материјалне, духовне и политичке културе датог друштва-државе и његове стратегије и тактике у кривичноправној борби за очување опстанка и интереса односног друштва. Кривичнопроцесно право садржајно припада оном друштву-држави од кога потиче и коме служи, његовом погледу на свет и његовој стварности. У сваком случају нужно је да кривичнопроцесни институти и кривични поступак у условима савремених култура представљају конкретизацију демократије и хуманизма.

5. Са изложеном дефиницијом кривичног процесног права долази до изражаја и социорационално-динамичко схватање овог права.

Основна мисао је да кривично процесно право не треба једноставно посматрати и задржати се само на његовом феномену, наиме, на кривичнопроцесној радњи, већ га треба у првом реду суштински схватити и разоткрити односе које изграђује у поступку. Услед овог опажајно примарна кривичнопроцесна радња уступа место логички приоритетном кривичнопроцесном односу. Тежиште је на кривичнопроцесним односима, с обзиром да су међуљудски односи основни израз друштвеног живота. Но, и кривичнопроцесне радње чувају своју вредност, јер се помоћу њих остварују кривичнопроцесни односи и сагледава мера у којој се они потврђују.

Несумњива је далекосежна повезаност и условљеност између кривично-процесних односа и кривичнопроцесних радњи.

Напореда са социорационалним прилазом кривичном процесном праву и остављањем по страни природнонаучног посматрања овог права долази до изражаја и динамичко схватање кривичног поступка које омогућава право сазнање кривичнопроцесних појмова, института и структура у њиховом кретању.

О поступном кретању унапред говори већ само етимолошко значење поступка, који је као *кривични* правно регулисан од његовог почетка до скончања, наиме до решења кривичне ствари. Појмови, институти и структуре у њему нису дати у стању мировања нити су окамењени; они су у покрету и изложени су прилагођавању фазама и ситуацијама поступка, као и непосредним задацима у сталној тежњи за остварењем коначног кривичнопроцесног задатка. Тако је пред нама динамика свега у поступку и једна особеност мишљења кад је реч о разматрању и решавању кривичнопроцесне проблематике.

6. Социорационално-динамичко схватање указује веома одређено на суштину и садржај кривичнопроцесних појмова, института и поступка, те тако чини оправданим истицање процесног мишљења као прилаза и пута сазнања кривичнопроцесне проблематике и решења кривичнопроцесних питања. Са процесним мишљењем се не показује тежња за посебном логицом, већ се само изражава нужност за одговарајућом применом закона логике да би се остварило свестрано и потпуно сазнање у кривичном поступку. Особеност овог мишљења је свакако у првом реду у томе што оно савлађује сазнање појмова, института и поступка у њиховом кретању и што је дужно да их одреди у овом кретању, имајући стално на уму и њихова мењања у овој динамици. Оно што ангажује ово мишљење јесу и путеви сазнања реалних друштвених садржаја који испуњавају кривичнопроцесне појмове, институте и поступак у оквиру правних одредница. Процесно мишљење не сме да се одвоји од стварног живота, ако хоће да одговори своме задатку. Разоткривајући потребне садржаје, оно је упућено не само на правно регулисани поступак већ у његовом оквиру и на све методе реалистичко-хуманистичког сазнања. Ово последње треба да истакне да процесном мишљењу нису допуштене од живота одвојене апстрактне и произвољне конструкције, као и да њему није дозвољена примена средстава и поступака који вребају достојанство човека и угрожавају његову личност и слободу. Уносећи ово и овакво мишљење у област кривичног процесног права налазимо се пред једним реалистичко-хуманистичким позитивизмом, који је у условима југословенског друштва државе руковођен научним материјализмом.

Код процесног мишљења процесуалиста користи и истраживања и излагања свих дисциплина које доприносе расветљењу важних чињеница и околности у кривичном поступку. Примера ради могу се навести социолошка и криминолошка истраживања појединог кривичног случаја, психолошка и психијатријска проучавања личности, криминалистичка истраживања релевантних чињеница и др. Тако је процесуалиста у своме раду и закључцима напореда са процесним мишљењем сучен и са бројним и веома сложеним путевима сазнања.

7. Вратимо се кривичнопроцесној радњи и кривичнопроцесном односу. И једном и другом појму придаје се у кривичном процесном праву значај основних појмова и помоћу њих се изграђују и доносе систематска решења. Но, за нас је на овом месту од интереса још једном њихов међусобни однос.

Кривичнопроцесна радња се може дефинисати као законом предвиђено и уређено чињење или нечињење кривичнопроцесног субјекта у кривичном поступку ради остварења кривичнопроцесног задатка ⁽³⁾. Кривичнопроцесна радња се налази према томе у средишту кривичног поступка. Она је опажљиво примарна, али је логички потчињена кривичнопроцесном односу. Кривичнопроцесни однос, који статуира права и дужности субјеката, условљава и одређује кривичнопроцесне радње, те је с тога и претпостављен радњама. Уколико би се прихватило супротно становиште, да су кривичнопроцесне радње претпостављене кривичнопроцесном односу, било би неизвесно да ли ће се у поступку код сваке кривичне ствари реализовати законити кривичнопроцесни односи. Дакле, на изванредан начин и у извесној мери била би доведена у питање доследност спровођења у живот законом постављеног система кривичнопроцесних односа. Кривичнопроцесна радња је потчињена квалитативним одликама кривичнопроцесног односа и ова потчињеност се мора имати стално у виду. Само под овим условима посматран кривични поступак може да одговори своме задатку, наиме очувању предвиђених односа.

8. Остаје да нашу пажњу усредсредимо на учење о кривичнопроцесном односу.

Учење о кривичнопроцесном односу настало је у другој половини прошлог века. Својом појавом оно је означило смену једног времена у коме су појаве кривичног поступка само описиване и тумачене и обележило почетак савремене конструкционе епохе науке кривичног процесног права. Но, одмах треба додати да до конструкисања долази не ради самих конструкција већ ради што дубљег и потпунијег сазнања суштине и садржаја процеса ⁽⁴⁾.

Учење о кривичнопроцесном односу везано је за име познатог процесуалисте Оскара Билова (Oskar Bülow) и његова излагања у монографији „Учење о процесним приговорима и процесне претпоставке“ (Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen), која је објављена 1868. Билов је ову студију посветио грађанском процесном праву, али су *елементарни процесни појмови*, изграђени у њој, како је то очекивао и сам аутор, били од користи и за кривично процесно право ⁽⁵⁾. Билов је учио да је процес *правни однос*, који је сачињен од узајамних овлашћења и обавеза, тј. права и дужности суда и странака ⁽⁶⁾. Овај по својој природи јединствени однос налази се у сталном кретању и развијању и то представља његову посебну одлику. Процесни однос је условљен при-

(3) В. А. Димитријевић 1. Стр. 132.

(4) Josef Kohler: *Der Prozess als Rechtsverhältnis. Neudruck der Ausgabe Mannheim 1888. Scientia Verlag. Aalen, 1969. Motto.*

(5) Oskar Bülow: *Die Lehre von den Prozesseinreden und die Prozessvoraussetzungen. Neudruck der Ausgabe Gießen 1868. Scientia Verlag. Aalen, 1969. Стр. VI (Скраћено: Bülow O.).*

(6) O. Bülow Стр. 1.

суством процесних претпоставки које се појављују у виду правних решења одређених процесних питања. Тако су посредни нпр. надлежност и способност суда, процесна способност странака и легитимација њихових заступника, својства спорне ствари, одлике процесних активности и др. Најзад, треба указати и на то да истицање процеса као правног односа не смета схватању процеса као поступања, тј. као система радњи, пошто је у суштини реч о једној и другој страни самог појма процеса.

Биловељу поставку о процесу као правном односу угледни теоретичар кривичног процесног права Карл Биркмајер (Karl Birkmeyer) назвао је *једноставном истином* и ослањајући се на њу дефинисао је кривични поступак „... као јавноправни правни однос између суда и странака, дат у сталном развоју, са сврхом да утврди право државе на казну.“⁽⁷⁾ Треба напоменути да је ово учење како у време постанка тако и касније имало и своје присталице и своје противнике. До неслагања је долазило код многих питања, почев од одређивања самог појма кривичнопроцесног односа па све до његове вредности за кривично процесно право. Присталице су кривичнопроцесни однос учиниле једним од основних појмова кривичног процесног права, а противници су му у највећем броју случајева супротстављали учење о кривичнопроцесној радњи. Но, једно је несумњиво да је кривичнопроцесни однос као одређени друштвени однос у правном изразу присутан у кривичном поступку и да са становишта социорационоалног реализма ужива приоритет испред кривичнопроцесне радње.

9. Борба мишљења око проблематике кривичнопроцесног односа истакала је низ спорних питања од којих се, по правилу, истичу следећа: 1) појам кривичнопроцесног односа и његово одређивање; 2) да ли је у поступку посредни један и јединствен однос или је у питању сума разних кривичнопроцесних односа; 3) да ли је кривичнопроцесни однос двостран, тростран или вишестран; 4) да ли је овај однос присутан у току читавог кривичног поступка; и 5) да ли је схватање кривичног поступка као кривичнопроцесног односа од значаја за систематику излагања поступка као и за његову примену⁽⁸⁾.

10. Појам кривичнопроцесног односа израста из једноставне истине да се друштвени живот развија захваљујући додирима и везама између људи, њиховим усклађеним и противречним активностима или једноставно међуљудским односима у најширем смислу речи. На овом месту прилаз појму кривичнопроцесног односа мора бити што непосреднији и мора се одликовати чистотом захвата и мишљења.

У бројним и разноврсним друштвеним односима кривичнопроцесни однос спада у ред правних односа. Њихов настанак условљавају различите потребе друштва, али их право одређеног друштва-државе конституише и обезбеђује санкцијама. Чистота захвата треба да усредреди нашу пажњу на задатке кривичног процесног права и на садржаје кривичнопроцесних односа. Услед овога треба отклонити мешање овог односа са кри-

(7) Karl Birkmeyer: *Deutsches Strafprozessrecht*. Verlag von H. W. Müller. Берлин, 1898. Стр. 5.

(8) James Goldschmidt: *Der Prozess als Rechtslage*. Neudruck der Ausgabe Berlin 1925. Scientia Verlag. Aalen, 1962. Стр. 1—3. Тома Живановић: Основни проблеми Кривичног и Грађанског процесног права (поступка). И Одељак, 1940. Београд. Стр. 30.

вичноправним односом, као и са схватањима посебно у грађанском процесном праву која повезују процесни однос са грађанским правним послом, да би у крајњој линији оспорила могућност и одрживост учења о процесном односу⁽⁹⁾. Што се тиче чистоте мишљења, оно тражи да се у првом реду поштује динамичност као обележје својствено кривичнопроцесном односу. Најчешће грешке настају када се превиди разлика између динамике кривичнопроцесног односа и статике других правних односа, те се исказ о кривичнопроцесном односу изграђује на темељу само исечка или тренутне ситуације овог односа.

Кривичнопроцесни однос има пред собом кривичнопроцесни задатак, наиме позван је да расветли и реши кривичну ствар и представља правно регулисано понашање у међусобним додирима, везама и саобраћају кривичнопроцесних субјеката. Понашање сваког од субјеката условљено је његовом функцијом, односно улогом у поступку и одређено фондом одговарајућих права и дужности. Заснивање, трајање и окончање односа повезано је са почетком и завршетком кривичног поступка. У овом временском размаку кривичнопроцесни однос се одликује сталним развијањем или динамиком у којој црвену нит његове повезаности представља кривичнопроцесни задатак и његово остварење.

По својој природи овај однос је веома сложен, што се нарочито огледа у практичном животу. Посматрајући делатности субјеката од самог почетка поступка па за читаво време његовог трајања, запажа се да процесне радње једна другу изазивају и да се међусобно усклађују или супротстављају, с тим што су у сталном организованом правном виду. Претварајући права и дужности у акцију, оне развијају и дају нове импулсе кривичнопроцесном односу све до расветљења и решења кривичне ствари. Да би се кривичнопроцесни однос у потпуности потврдио, треба истаћи да расветљење и решење кривичне ствари није једноставно ишчекивање кривичнопроцесних странака, већ је несумњиво право које је у нешто ширем смислу речи изражено као право на правну заштиту. Ову заштиту правосуђе је дужно да пружи сваком грађанину и друштву.

Из свега овога следи могућност да се кривичнопроцесни однос може дефинисати као правно уређено понашање кривичнопроцесних субјеката у њиховом међусобном саобраћају у поступку, помоћу одговарајућег фонда кривичнопроцесних права и дужности ради расветљења и решења кривичне ствари⁽¹⁰⁾.

11. Спор око питања да ли је у кривичном поступку реч о једном и јединственом кривичнопроцесном односу или о скупу већег броја разних кривичнопроцесних односа, заснива се на противречности полазних ставовишта са којих се посматра ова проблематика. Тако, уколико је процесуалисти својствено динамичко схватање поступка, а с њим и склоност ка синтези, наиме ка целовитом сагледавању поступка, неизбежан је закључак о поступку као једном и јединственом односу. У противном, ако је посреди статичко посматрање сваког кривичнопроцесног збивања понаособ с једном анализом којој недостаје уопштавајућа апстракција, онда

(9) Eberhard Schmidt: *Deutsches Strafprozessrecht*. Vandenhoe & Ruprecht. Göttingen, 1967. Стр. 27—30.

(10) В. А. Димитријевић 1. Стр. 126.

процесуалиста није у могућности да пође даље од феноменолошког сагледавања појединих акција и противакција кривичнопроцесних субјеката, те је њему и видљив само кривични поступак као скупина већег броја кривичнопроцесних односа. Правилно решење овог спора мора се потражити у светлости социјационално-динамичког схватања поступка, код кога је одлучујући рационални интерес друштва и сам поступак како у његовом кретању тако и у највишој синтези. Рационално је стално присутан кривичнопроцесни задатак и његово нужно остварење у свакој кривичној ствари на темељу прихваћених кривичнопроцесних принципа. Овај рацио представља *црвену нит* јединства кривичног поступка од почетка до краја и чини поступак једним и јединственим кривичнопроцесним односом. Његовим посредством отклања се опасност „да се од дрвећа не види шума”. Но, исто тако остаје и чињеница да аналитика овог једног и јединственог кривичнопроцесног односа открива низ појединих кривичнопроцесних односа, који се сливају у основни и јединствени кривичнопроцесни однос. На овоме почива и став о кривичном поступку као једном и јединственом кривичнопроцесном односу.

12. Код кривичнопроцесног односа као једног и јединственог у кривичном поступку поставља се и питање о његовој двостраности, тространости и вишестраности с обзиром на субјекте који га формирају, наиме који учествују у њему.

Теорија кривичног процесног права познаје више ставова који су и одговор на постављено питање. Заједнички ослонац ових ставова је поштовање главних кривичнопроцесних функција, њихове одвојености и полагаја субјеката у њиховом вршењу. Тако долази до изражаја учење о двостраности и тространости кривичнопроцесног односа, док је схватање о вишестраности (свестраности) кривичнопроцесног односа претежно ослобођено везе с главним кривичнопроцесним функцијама, те има енциклопедијски (збирни) карактер.

У оквиру схватања о двостраности кривичнопроцесног односа разликују се две варијанте. Према једној, кривичнопроцесни однос постоји између тужиоца и окривљеног, док је суд ван овог односа и налази се према странкама са задатком да на основу њиховог расправљања пресуди кривичну ствар. У другој варијанти кривичнопроцесни однос се образује на једној страни између тужиоца и суда, и на другој између окривљеног и суда, с тим што у резултату суд одлучује о кривичној ствари. Поредећи ова схватања са великим системима кривичног поступка, прва варијанта припада акузаторском кривичном поступку, а друга инквизиторском кривичном поступку.

Учење о тространости кривичнопроцесног односа казује да се однос образује између кривичнопроцесних странака и суда као и кривичнопроцесног субјекта, као и између самих странака (тужиоца и окривљеног). Овде смо пред схватањем с којим се по правилу срећемо у савременом систему кривичног поступка. Карактеристика овог и оваквог кривичног поступка састоји се у томе да странке у њему не само учествују путем оптужбе и одбране већ и расправљају о кривичној ствари, док суд са своје стране активно доприноси расветљавању ствари и својом одлуком коначно и правоснажно решава кривичну ствар. Но, неопходно је истаћи да

долази и до формирања кривичнопроцесних односа између главних кривичнопроцесних субјеката и других кривичнопроцесних учесника (нпр. све-дока и вештака), као и између самих кривичнопроцесних учесника у току кривичног поступка. Тако се појављује извесна вишестраност кривичнопроцесног односа која се са становишта главних кривичнопроцесних субјеката и њихових функција слива у тространи кривичнопроцесни однос.

13. Против учења о кривичнопроцесном односу истиче се да кривични поступак није у читавом свом току кривичнопроцесни однос, наиме да странке нису стално у овом односу. Ово се заснива на тврђењу да странке нису у могућности да расправљају о кривичној ствари, већ да се ствар решава и без њиховог учешћа. Тежиште приговора је да односа нема код покретања кривичног поступка и у истрази, наиме у претходном кривичном поступку.

Да би се обеснажио истакнути приговор потребно је осврнути се на неке одлике кривичног поступка, а посебно се задржати на фазама над којима лебди знак питања кад је реч о постојању кривичнопроцесног односа. Приликом овог осврта као и уопште код читавог излагања имамо пред очима југословенски кривични поступак.

Кривични поступак као правно регулисано кретање унапред, помоћу кога има да се оствари кривичнопроцесни задатак, одликује се унутар себе одређеном динамиком. Ова динамика нашла је своју општу структуру и правни израз у кривичнопроцесном односу. Дакле, приговор који је изнесен погађа особености динамике појединих фаза поступка. Приликом разматрања ове проблематике целисходно је поштовати однос између *општег* и *посебног*, као и између крајњег и непосредног задатка у поступку.

Уопште узев, динамика претходног кривичног поступка има пред собом у оквиру кривичнопроцесног задатка да утврди вероватноћу постојања односно непостојања кривичне ствари и да тако омогући даљи кривични поступак или да доведе до његовог обустављања. Ни у једном случају нема места утврђивању истине и пресуђењу кривичне ствари. Ово последње је задатак главног кривичног поступка. Овако одређени непосредни задаци претходног и главног кривичног поступка, што значи с одређеним варијацијама и њихових фаза, условљавају динамику њиховог кретања. Покретање кривичног поступка има да реши питање основаности самог покретања, а истрага да пружи потребне материјале како би се донела одлука да ли ће се подићи оптужница или ће се обуставити поступак. Силе које делују у поменутиим фазама поступка изражене су у процесним правима и дужностима суда и странака и представљају у акцији однос правила њиховог понашања у поступку. Овлашћени тужилац и окривљени су према слову закона странке у поступку и имају пуну слободу акције, а под одређеним условима у могућности су да учествују и у заседањима суда.

Посматрајући кривичнопроцесни однос независно од фонда кривичнопроцесних права и дужности субјеката треба истаћи да он може имати *латентни* и *отворени* вид. О латентном виду говоримо кад имамо на уму дужност суда и других државних органа који учествују у поступку да с једнаком пажњом испитују и утврђују како чињенице које терете окрив-

љеног тако и оне које му иду у корист, као и случајеве у којима једна од странака није присутна у поступку. Отворени вид кривичнопроцесног односа постоји у свим случајевима личног сртања кривичнопроцесних субјеката у поступку, односно с обзиром на странке, њиховог сртања пред и са судом или државним органом који учествује у поступку. Природа покретања кривичног поступка и истраге чини могућим да у њима дође до случајева латентног вида кривичнопроцесних односа, али с овим се не доводи у питање постојање самог кривичнопроцесног односа, јер је суд дужан да о њему води рачуна по службеној дужности.

Остаје да се размотри питање мере и начина расправљања кривичнопроцесних странака у поступку, наиме код покретања кривичног поступка и у истрази. Појам расправљања садржан је у принципу расправности. Принцип расправности, у условима одељености кривичнопроцесних функција и уз активну делатност суда уноси у поступак подједнако право странака да износе сва твђења која говоре у њихову корист, као и да се супротставе твђењима противне стране. Изношење навода „за” и „против” представља собом расправљање о кривичној ствари. Најпотпунији вид расправљања је несумњиво усмено и непосредно излагање странака у судском поступку. Међутим, расправљање је у најширем смислу речи изражено у поставци *audiatur et altera pars*, која обавезује да се у поступку при расветљавању кривичне ствари чује и друга страна. Тако до расправљања долази и путем усменог или писменог изношења спорних чињеница, доказа и захтева, а и путем присуствовања кривичнопроцесним радњама с могућношћу да се утиче на њихово извођење; овде треба имати нарочито у виду радње доказне природе. Прихватајући појам расправљања у овим размерама, а имајући пред очима место и вредност покретања кривичног поступка и истраге у поступку, можемо закључити да странке расправљају и у овим фазама кривичног поступка, те да су и у кривичнопроцесном односу.

Према ЗКП овлашћени тужилац и окривљени, као и његов бранилац имају право слободног саобраћаја са судом. Ово право они могу остваривати улагањем правних средстава, као и учествовањем у заседањима суда. Исто тако они могу учествовати у извођењу истражних радњи, наиме код испита окривљеног, саслушања сведока и вештака, увиђаја и претресања стана. Дакле, по свему судећи, кривичнопроцесни однос је присутан и у претходном кривичном поступку.

С овим се отклања истакнути приговор и потврђује оправданост схватања кривичног поступка као кривичнопроцесног односа.

14. Спорна је и вредност кривичнопроцесног односа за кривичнопроцесну систематику. Противници учења о кривичном поступку као кривичнопроцесном односу истичу да кривичнопроцесни однос није одлучујући за систематику и ово претварају у један аргуменат против самог учења. Међутим, овај приговор је неодржив. Кривичнопроцесна систематика зависи од прилажења кривичном поступку, од сагледавања, као и третирања његових проблема. Тако је систематику могуће поставити и са становишта кривичнопроцесног односа, имајући у виду социорационално динамичко схватање кривичног поступка.

Кратак осврт на одговарајућу систематику намеће поделу кривичног процесног права на *општи* и *посебни* део.

Општи део кривичнопроцесног система дели се на увод и два одељка. У уводу се износе елементарна знања о кривичном процесном праву, кривичнопроцесни принципи и ток кривичног поступка. Први одељак је посвећен кривичнопроцесним субјектима, наиме, највишем појму кривичнопроцесног субјекта и његовим обележјима, као и кривичном суду и кривичнопроцесним странкама. У другом одељку се обрађују кривичнопроцесни односи и њихови проблеми. Реч је о појму кривичнопроцесног односа и кривичном поступку као кривичнопроцесном односу, о кривичнопроцесној радњи, о развоју кривичнопроцесног односа и о окончању кривичног поступка. У оквиру овог одељка налазе место и општа излагања о доказима и о правним лековима. Међутим, ваља истаћи да је прихватљиво и решење према коме би се материја о доказима у целини издвојила у посебан одељак из разлога њиховог значаја за осветљење и решење кривичне ствари. У овом случају материја доказа и сама би била подељена на општи и посебни део.

Посебни део кривичнопроцесног система састоји се из излагања тока кривичног поступка са акцентом на кривичнопроцесним односима и кривичнопроцесним радњама, јер као што се кривично процесно право не може поставити и изградити без кривичнопроцесних односа, тако се и ови односи не могу остварити без кривичнопроцесних радњи ⁽¹¹⁾.

Према свему што је изнесено потврђује се оправданост тезе о кривичном поступку као кривичнопроцесном односу и истовремено показује међусобна повезаност кривичнопроцесног односа и кривичнопроцесне радње као услова потврде и ефикасности кривичног процесног права и у законодавству и у науци. Но, увек остаје као отворено питање даљи развој кривичнопроцесног односа у размерама кривичног процесног права сваке државе.

Д. В. Димитријевић

РЕЗЮМЕ

Понятие действий и правоотношения в уголовном процессе

Точка отправления автора сводится к тому, что не достаточно лишь рассматривать и описывать уголовный процесс, но необходимо его понять и более полно изложить. Уголовный процесс основывается на субъектах уголовного процесса и на их процессуальных отношениях. Между тем многие теоретики в определение включают уголовно-процессуальные действия и оставляют без внимания уголовно-процессуальные отношения. Их точка зрения основывается на натуралистическом реализме, вследствие чего уголовно-процессуальное право необходимо понимать по существу. Уголовно-процессуальные действия не следует упускать из вида. Они являются заметно примарными, но приоритет логично принадлежит уголовно-процессуаль-

(11) Види Alexander Graf zu Dohna: *Das Strafprozessrecht. Zweite, verbesserte Auflage.* Carl Heymanns Verlag. Berlin, 1925. и В. Д. Димитријевић 1.

ным отношениям, ибо взаимоотношения между людьми являются основным выражением общественной жизни. Уголовно-процессуальные отношения и уголовно-процессуальные действия являются обеими сторонами одной и той же медали. Тем самым получает свое выражение социорациональный подход к уголовному процессу. В то же время понятия, институты и структуры уголовного процесса отличаются динамикой и тем самым перед нами появляется социорационально-динамическое понятие уголовного процесса. Одновременное осознание и разрешение уголовно-процессуальной проблематики требует определенного процессуального мышления.

В статье аналитически изложены уголовно-процессуальные действия и уголовно-процессуальные отношения, а также их отличительные свойства. Особое внимание посвящается проблематики уголовно-процессуальных отношений в свете следующих спорных вопросов: а) понятие уголовно-процессуальных отношений и их определение; б) идет ли речь в процессе об одном и единственном виде отношений или же о сумме разных уголовно-процессуальных отношений; в) являются ли уголовно-процессуальные отношения двухсторонними, трехсторонними или многосторонними; г) сохраняются ли данные отношения в течении всего уголовного процесса; и д) имеет ли значение для систематики изложения процесса и для его применения понимание уголовного процесса как уголовно-процессуальных отношений.

SUMMARY

The notion of the act and the legal relation in criminal proceedings

The point of departure is that it is not sufficient to observe and describe criminal proceedings, it is also indispensable to understand and clarify them. Criminal proceedings are based on the criminal process's subjects and their relations in the proceedings. In truth, many theoreticians include the act in the definition of criminal proceedings and neglect the legal relation. Their interpretation is based on naturalistic realism so that the criminal proceedings remain insufficient in depth. Criminal proceedings law should be understood in its essence. In criminal proceedings the act should not be neglected. It is perceptibly primary but priority logically belongs to the legal relation in criminal proceedings because interhuman relations constitute the basic manifestation of social life. The legal relation and the act in criminal proceedings represent both sides of the same coin. In this connection the socio-rational approach to criminal proceedings comes to expression. And parallel to this the concepts, institutes and structures of criminal proceedings are distinguished by dynamics, thus enabling us to lay down a socio-rational-dynamic concept of criminal proceedings. To simultaneously understand and resolve the problems relating to criminal proceedings requires a definite thought process.

The article analytically presents criminal process acts and relations and their characteristics. Particular attention is devoted to the problems of the relation in the criminal proceedings in the light of the following controversial questions: a) the notion of the relation in criminal proceedings and its determination; b) is it one unique relation that emerges in the proceedings or is it the sum of various legal relations that are in question; c) is the relation in criminal proceedings twofold, threefold or manifold; d) is this relation present in the course of the entire criminal proceedings and e) is the concept of criminal proceedings as a criminal-proceedings relation significant for a systematic presentation of the proceedings and its application.

RÉSUMÉ

La notion de l'action et le rapport juridique dans la procédure pénale

Le point de départ est qu'il ne suffit pas d'observer et de faire la description de la procédure pénale, mais il est indispensable de la comprendre et de l'éclaircir. La procédure pénale est basée sur les sujets de la procédure judiciaire criminelle et sur leurs rapports de procédure. En réalité de nombreux théoriciens insèrent dans la définition l'action de procédure judiciaire criminelle et négligent le rapport de procédure judiciaire criminelle. Leur conception est basée sur le réalisme naturaliste, de sorte que la procédure pénale reste insuffisamment approfondie. Il est nécessaire de comprendre substantiellement le droit judiciaire criminel. Il ne faut pas négliger l'action de procédure judiciaire criminelle. Elle est perceptiblement primaire, mais la priorité appartient logiquement au rapport de procédure judiciaire criminelle, car les rapports entre les individus sont l'expression fondamentale de la vie sociale. Le rapport de procédure judiciaire criminelle et l'action de procédure judiciaire criminelle représentent la face et le revers de la même médaille. De cette manière les approches socio-rationnelles à la procédure pénale prennent toute leur portée. Parallèlement avec ce qui précède les notions, les instituts et les structures de la procédure pénale se distinguent par la dynamique, de sorte que devant nous se construit la conception socio-rationnelle-dynamique de la procédure pénale. En même temps l'observation d'ensemble et la résolution de la problématique de procédure judiciaire criminelle exige une opinion déterminée en ce qui concerne l'instruction judiciaire.

Dans le travail sont exposés analytiquement l'action de procédure judiciaire criminelle et le rapport de procédure judiciaire criminelle, ainsi que leurs qualités distinctives. Une attention particulière a été consacrée à la problématique du rapport de procédure judiciaire criminelle à la lumière des questions contestables suivantes: a) la notion du rapport de procédure judiciaire criminelle et sa détermination, b) est-ce qu'il s'agit dans la procédure d'un seul et unique rapport ou il est question d'une somme de différents rapports de procédure judiciaire criminelle, c) est-ce que le rapport de procédure judiciaire criminelle est bilatéral, trilatéral ou multilatéral, d) est-ce que ce rapport est présent au cours de toute la procédure pénale et e) est-ce que la conception de la procédure pénale en tant que rapport de procédure judiciaire criminelle présente de l'importance pour l'exposition systématique de la procédure et pour son application.

ЈЕДАН ПОКУШАЈ ДОСЛЕДНОГ ОСТВАРЕЊА СКУПШТИНСКОГ СИСТЕМА

— СКУПШТИНСКИ СИСТЕМ У СР СРБИЈИ. —

Успостављање и развијање социјалистичке демократије у Југославији, како је пракса то показала, неминовно је довело до примене начела демократског јединства власти и изграђивања скупштинског система. Основне поставке овог система утврђене су још Савезним и републичким уставним законима од 1953, али оне нису биле у подједнакој мери доследно оствариване у току протеклог периода. Развоју и учвршћењу скупштинског система у нашој земљи веома много су допринели Устав СФРЈ и устави социјалистичких република од 1963. године.

Као што је познато, скупштински систем се изграђивао и изграђује у свим друштвено-политичким заједницама у Југославији. У том погледу може се сматрати значајним и остварење скупштинског система у СР Србији у коме теорија о скупштинском систему може да нађе потврду својих поставки као и подстрек за проналажење бољих и прикладнијих решења. ⁽¹⁾

Појам и карактер скупштинског система

I. — Као посебан тип система власти скупштински систем, у поређењу са другим, није био често примењиван у пракси. У историји модерне државе, а скупштински систем је тековина модерне државе, нема много примера остварења овог типа система власти. Могло би се рећи да је било више покушаја да се овај систем успостави и изгради, него што је стварно био успостављен и изграђен. Конвентски систем у Француској у периоду Велике револуције, систем који је предвиђао чувени а никад примењени Монтањарски устав од 1793, систем Париске комуне 1871, швајцарски си-

(1) Ваља споменути да се у нашој земљи последњих година, а посебно данас, веома много говори и расправља о скупштинском систему, при чему недвосмислено јасно се изражавају категорички ставови о потреби његовог даљег учвршћења и развоја. Међутим, веома је интересантно и значајно запазити да се том приликом, по правилу, не води рачуна о научно утврђеном појму и стварном значењу скупштинског система као посебног типа система власти. Појам скупштинског система се често у толико великој мери проширује да се скупштински систем, практично, изједначава са представничким системом, па делом и са самим политичким системом, што се научно, разуме се, не може прихватити.

стем као и југословенски систем су ретки примери развијеног и релативно доследно оствареног скупштинског система. Међутим, и у овим случајевима скупштински систем није се, сем изузетно — како је то у Швајцарској и Југославији — дуже одржао.

Оваква судбина скупштинског система у пракси нужно је морала да остави траг и на теорију о скупштинском систему. С једне стране, ваља констатовати да се и у нашој и у страној политичко-правној литератури релативно мало писало и расправљало о скупштинском систему, а с друге стране — искристалисала су се различита гледања на овај тип система власти. У теорији ⁽²⁾ постоје мишљења која оспоравају скупштински систем као посебан тип система власти, као што има и супротних гледишта. У овом другом случају различитост у гледању изражава се у читавом спектру различитих схватања о појму скупштинског система. ⁽³⁾

II. — У својој примени скупштински систем се исполио у различитим облицима. Међутим, то није случај само са скупштинским системом. Сваки систем власти, па и скупштински, у свом конкретном остварењу у одређеној земљи одликује се извесним особеним својствима. Те особености су последица дејства многобројних чинилаца, а нарочито — како би то Лењин рекао — различитости „историјских оквира“ у којима се сваки поједини систем власти успоставља и развија. Ипак, за све до сада оства-

(2) Вид. о томе, напр. J. Barthélemy и P. Duez: *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 1933, стр. 146, 148 и д.; M. Duverger: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P. U. F., Paris 1965, стр. 179 и д.; G. Burdeau: *Traité de sciences politiques*, R. Richon et R. Durand-Auzias, Paris 1952, т. IV стр. 316 и д.; G. Vedel: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1949, стр. 126 и д.; M. Hauriou: *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1930, стр. 61 и д.; A. Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Recueil Sirey, Paris 1927, т. I, стр. 505. G. L. Field: *Governments in modern society*, McGraw — Hill Book Company, INC, New York 1951, стр. 144; R. Rienow: *Introduction to government*, Alfred a Knopf, New York, 1957, стр. 43, 49, 92; М. П. Карева, Ј. Федькин: *Основы советского государства и права*, Государственное издательство юридической литературы, Москва 1953, стр. 38. и др.; А. И. Лепешкин: *Курс советского государственного права*, Государственное издательство юридической литературы, Москва 1961, т. I, стр. 115, 199 и д., 284 и др.; Ј. Борбенић: *Нови уставни систем, Савремена администрација*, Београд, 1964, стр. 415; Р. Лукић: *Теорија државе и права*, Научна књига, Београд, 1958, књ. I, стр. 335 и д.; Ј. Стефановић: *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Школска књига, Загреб, 1956, књ. II, стр. 19, 23, 29 и др., итд.

(3) Вид. напр. R. Redslob: *Le régime parlementaire*, Marcel Giard Paris 1924, стр. 1, 324 и д.; M. Hauriou: *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1930, стр. 65—67; J. Barthélemy и P. Duez: *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 1933, стр. 148 и д.; Laferrière: *Manuel de droit constitutionnel*, Domat Montehrestien, Paris 1947, стр. 747 и д.; G. Vedel: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Recueil Sirey, Paris 1949, стр. 164 и д.; A. Esmein: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Recueil Sirey, Paris 1927, т. I, стр. 530 и д.; L. Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, Fontemoing, Paris 1923, т. II, стр. 617 и д., 629 и д.; G. Burdeau: *Traité de sciences politiques*, R. Pichon et R. Durand — Auzias, Paris 1952, т. IV, стр. 318 и д., 351 и д.; P. Bastid: *Le gouvernement d'Assemblée*, Cujas, Paris 1956, стр. 3 и д., 387 и д.; Ј. Борбенић: *Уставно право и политички систем Југославије, Савремена администрација*, Београд 1961, стр. 430 и д.; Ј. Борбенић: *Политички систем, Савез удружења правника Југославије*, Београд 1967, стр. 332, 542 и д.; Ј. Стефановић: *Уставно право ФНР Југославије и компаративно*, Школска књига, Загреб 1956, књ. II, стр. 52 и д.; Р. Лукић: *Теорија државе и права*, Научна књига, Београд 1958, књ. I, стр. 289, 343, 397 и д.; П. Николић: *Прилог питању појма и класификације система власти у модерним државама*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 1 од 1966, стр. 16 и д.

рене скупштинске системе карактеристични су извесни заједнички елементи и обележја који их, у ствари, и чине скупштинским системом.

1. Елементе и обележја скупштинског система треба тражити најпре у начелу демократског јединства власти које се састоји у сједињавању, у већем или мањем обиму, свих функција власти у рукама демократског представничког тела (парламента, скупштине), подразумевајући под тиме и широка овлашћења према другим органима који врше одређене функције у име и за скупштину.

У том погледу нарочито је значајно концентрисање нормативне функције у рукама парламента. (4) Међутим, то не значи да парламент врши ову функцију у целини, тј. да доноси сва нормативна акта, већ да искључиво и самостално доноси највиша нормативна акта. То треба схватити тако што други органи (извршни, управни и судски) не могу да узму учешћа у доношењу закона и других највиших аката нормативне функције нити да у том погледу фактички утичу на парламент који и доноси ове акте. Отуда, ваља сматрати да је неспојиво са начелом демократског јединства власти и концепцијом скупштинског система постојање извесних права других органа да учествују у доношењу закона и других највиших нормативних аката, а која су својствена парламентарним, председничким или другим системима. Реч је на пример, о законодавној санкцији, вету, праву проглашења закона са конститутивним дејством, праву давања обавезног тумачења закона. Исто тако треба гледати и на извесна средства фактичког утицаја других органа на парламент — право распуштања парламента, право закључивања и одлагања седница и сесија парламента, право постављања питања поверења и давања колективне оставке. То су права којима обично егzekутива располаже у другим системима. Обрнуто, у складу са поставкама начела демократског јединства власти, парламент располаже значајним овлашћењима према другим органима — правом избора и разрешења, правом давања директива, правом постављања питања и интерпелација, правом позивања ових органа на одговорност, као и правом укидања њихових незаконитих нормативних аката. Најзад, карактеристично за начело демократског јединства власти је могућност за друге органе да доносе само подзаконска нормативна акта. Дакле, неспојиво је са начелом демократског јединства власти и концепцијом скупштинског система право других органа да доносе уредбе са законском снагом, уредбе на основу широких овлашћења и сл., затим право да подзаконским нормативним актима регулишу подручја друштвених односа која нису претходно регулисана законима а то треба да буду, право доношења подзаконских аката на основу тзв. начелних или оквирних закона, право да ратификују међународне уговоре који су супротни важећим законима или који се односе на она подручја друштвених односа која треба да буду истовремено регулисана и законима, као и постојање тзв. резервата за уредбодавну делатност других органа.

(4) Вид. о теоријском значењу и значају концентрисања нормативне функције у рукама парламента у скупштинском систему, П. Николић: Однос Савезне скупштине и политичко-извршних и управних органа у вршењу нормативне функције, Правни живот, бр. 12. од 1971, стр. 3—7.

У погледу управне функције у систему изграђеном на начелу демократског јединства власти ангажованост скупштине је неупоредиво мања. Она само изузетно учествује у непосредном вршењу ове функције правом доношења извесних управних аката. Остварење демократског јединства власти у односу на ову функцију превасходно се састоји у већем или мањем подређивању управних органа који иначе непосредно врше ову функцију. Ово подређивање произилази из саме природе управне функције која у односу на нормативну функцију представља њено извршење те се тако тесно за њу и везује. Управни органи су подређени скупштини и њеним извршним органима. То се испољава не само у постојању контроле законитости вршења управне функције, већ и у низу права скупштине и извршних органа према управним органима, односно у непостојању одговарајућих права ових према скупштини и извршним органима. Нарочито је значајно поменути одговорност управних органа пред скупштином и њеним извршним органима и њихово право да именују и смењују управне органе.

Најзад, с обзиром на природу судске функције, ангажованост скупштине у њеном вршењу је још мања. Ову функцију врше посебни судски органи, у већој или мањој мери самостални и независни, држећи се, при томе, закона. Скупштина врши само избор и разрешење судских органа, а само у неким остварењима скупштинског система били су познати неки видови непосредног мешања скупштине у вршење судске функције.

2. Остварујући на овај начин јединство власти у својим рукама представничко тело се у читавом систему јавља као највиши орган власти и централна политичка институција. У том својству парламент врши најшире власти и води политику земље изражавајући је кроз своју широку законодавну активност, доношење политичких аката и предузимање фактичких мера и акција. Скупштина нема, дакле, улогу органа који само доноси законе и врши контролу рада других органа. Она има карактер једне активне и радне институције и представља основни нерв читавог механизма. Скупштина постаје, како је то Маркс говорио за Париску комуну, једно „радно тело, извршно и законодавно у исто време“. Према томе, парламент у скупштинском систему и има суштински различит положај и битно друкчију улогу у поређењу са парламентом у другим системима власти. Познато је да у системима недемократског јединства власти парламент нема никакву стварну улогу. Пример фашистичке Немачке, Пилсудскове Пољске и низа других савремених као и ранијих диктатура то потврђује. У системима поделе власти (председничким, парламентарним и другим) парламент има значајнију улогу, али услед примене концепције о равнотежи између парламента и егzekутиве парламент није постао и највиши орган власти. Иначе, поменутом положају и улози скупштине у скупштинском систему доприносе и други чиниоци међу које треба сврстати нарочито следеће: хомогеност и стабилност парламента што је везано за одговарајући партијски систем и персоналну структуру парламента, унутрашњу организацију парламента (систем одбора и комисија, и др.), стално заседање парламента, итд.

За скупштински систем је, даље, карактеристично непостојање класичне, праве извршне власти (егzekутиве) као посебне гране власти как-

ва постоји у системима поделе власти и другим. ⁽⁵⁾ Остварење јединства власти у рукама парламента лишава егзекутиву значајних овлашћења нарочито у вршењу нормативне функције (не учествује у доношењу закона, не доноси акта са законском снагом, и др.), као и овлашћења према само парламенту (нема право распуштања, нема право давања колективне оставке, итд.). Осим тога, егзекутива се у скупштинском систему, да се тако каже, „цепа“ у две врсте органа. Наиме, сходно леоби извршне функције на политичко-извршну и управну, у скупштинском систему се образују посебни политичко-извршни органи представничког тела и посебни управни органи. Карактер политичко-извршних органа одређен је, пре свега, ограниченим обимом функција које врше. У погледу нормативне функције њихово ангажовање се своди на доношење само подзаконских аката, на давање законодавне иницијативе, и др. У погледу извршне функције њима је поверено нарочито да у име парламента врше непосредну контролу над радом управних органа, и сл. Карактер ових органа као политичко-извршних одређен је и природом и склопом њихових односа са парламентом, па и са управним органима. Карактеристично је за ове односе да политичко-извршни органи не располажу овлашћењима и средствима утицаја на парламент који, обрнуто, располаже таквим овлашћењима и средствима према њима. На тај начин, постиже се превага парламента. Однос политичко-извршних и управних органа саткан је из узајамних права и дужности, али тако да се обезбеди подређеност управних органа којима је у скупштинском систему поверено непосредно вршење управне функције.

III. — Како је историјска пракса показала, скупштински систем је настајао у земљама и у периодима у којима су се збивале радикалне па и револуционарне промене чији је циљ био успостављање и развијање демократије. Тако је било у француској револуцији и у Париској комуни, у Југославији и сл. Успостављање и развијање демократије је тражило и тражи развијање и јачање демократских представничких тела и њихове улоге у политичком животу једне земље као непосредних представника народа и као средства увлачења маса у процес вршења власти. Познато је да представничко тело представља најпогодније средство за остварење воље и суверености народа, наравно уз облике непосредне демократије и непосредног самоуправљања. Представничко тело је у својој суштини много више демократски орган него што су то други органи. Успостављање и развијање демократије је тражило и тражи, даље, и елиминисање утицаја и слабење егзекутиве у којима бирократија и ужи кругови владајуће класе могу лакше да дођу до изражаја. Скупштински систем излази у сусрет управо овим захтевима, те својим механизмом и доприноси стварнијем и непосреднијем остварењу народног суверенитета и ангажовању народа у вршењу власти и вођењу политике.

Наравно, демократско значење скупштинског система не долази до изражаја на исти начин и у истој мери у буржоаским и социјалистичким демократијама. Наиме, опште ограничениости буржоаске демократије као формалне и само политичке, несумњиво остављају траг на демократску

(5) Вид. о томе, П. Николић: Положај политичко-извршних органа у скупштинском систему федерације, Симпозијум „Национално питање и федерализам“, Нови Сад 1971, стр. 1—5 (шапирографисано).

вредност скупштинског система. С друге стране, истинска социјалистичка демократија тражи што потпуније остварење скупштинског система. Активизација маса у вршењу власти и управљању у овој демократији претпоставља како одговарајуће облике непосредне демократије и самоуправљања, тако и разгранату мрежу демократских представничких тела која се нужно и законито успостављају као највиши органи власти и управљања. Према томе, скупштински систем је заиста плод услова и прилика у којима се јављао, али је у његовом остварењу значајну улогу одиграла и демократска политичка мисао. То су идеје Русоа, Робеспјера и Сен-Жиста, а посебно концепција Маркса, Лењина и наших савремених теоретичара о нужности остварења јединства законодавне и извршне власти у рукама демократског представничког тела и претварање тога тела у највиши орган власти, вођења политике и управљања уопште.

Концепција и механизам скупштинског система у СР Србији

I. — Савремени скупштински систем у СР Србији је изграђен на поставкама које је сам Устав Србије од 1963. утврдио. Полазна поставка у том погледу је познати уставни принцип по коме је радни народ једини носилац власти и управљања друштвеним пословима, при чему Устав предвиђа а пракса познаје и облике непосредне демократије и самоуправљања и облике представничког режима изражене у систему демократских представничких тела друштвено-политичких заједница и радних и других самоуправних организација. (6).

1. Поставке које се непосредно односе на скупштински систем Републике и осталих друштвено-политичких заједница у СР Србији су следеће; (7)

прво, функције власти и управљања друштвеним пословима врше представничка тела и органи који су њима одговорни;

друго, скупштина се у систему појављује као највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања, а у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице. У том својству представничка тела утврђују политику и одлучују о другим основним питањима, доносе нормативна акта, као и друштвени план и буџет, утврђују основе организације и овлашћења својих органа, бирају јавне функционере, претресају стање и опште проблеме правосуђа, врше буџетску контролу као и контролу над радом политичко-извршних и управних органа, врше друштвени надзор;

треће, у друштвено-политичким заједницама се образују колегијални политичко-извршни органи скупштине. Они се старају о извршавању и остваривању политике и о извршавању закона, друштвених планова и

(6) „Радни народ је једини носилац власти и управљања друштвеним пословима.

Грађани остварују самоуправљање непосредно на зборовима бирача, путем референдума или других облика непосредног одлучивања у радној организацији, општини и другим друштвено-политичким заједницама и преко својих делегата које бирају у органе управљања радних и других самоуправних организација и у представничка тела друштвено-политичких заједница“. (Устав СР Србије, чл. 3).

(7) Ове поставке су изричито утврђене Уставом СР Србије од 1963. године. Вид. чл. 46, 47, 53, 55, 79. Устава СР Србије. Вид. и одељак IV Основних начела Устава СР Србије.

других аката скупштине, дају предлоге за утврђивање политике скупштине као и за доношење њених аката, доносе одређена нормативна акта, утврђују опште смернице за рад органа управе и врше друге политичко-извршне послове;

четврто, скупштине образују органе управе. Они извршавају законе, друштвене планове и друге акте скупштине, спроводе утврђену политику, прате стање у одређеној области, организују и врше одређене службе, решавају у управним стварима, врше управни надзор и друге управне делатности, припремају акта и врше друге стручне послове за скупштину и њене политичко-извршне органе;

пето, судску функцију у Републици врше судови.

На овим уставним поставкама се у протеклом периоду (почев од 1963) развио и учврстио скупштински систем како у сфери организације Републике, тако и у осталим друштвено-политичким заједницама на територији Републике — у покрајинама и у општинама.

2. У остварењу концепције скупштинског система Републике утврђене у поменутих поставкама дошла је до изражаја једна основна тежња. Она је дошла до изражаја како у самом Уставу СР Србије од 1963, тако и у пракси која је уследила.

То је била тежња да се доследније оствари поставка о Републичкој скупштини као највишем органу власти и органу друштвеног самоуправљања у Републици. Реч је о тежњи да се што више ојачају положај и улога Скупштине у систему. Она се испољила, најпре, у извесном проширењу надлежности Републичке скупштине, при чему је посебно значајно чвршће сједињавање нормативне функције у рукама Скупштине. Даље, поменута тежња се испољила и у појачаној активности Скупштине у вршењу њене политичко-директивне функције, а затим и у тешњем везивању републичких органа управе за саму Скупштину.

Међутим, као што ће се то касније видети, не може се оспорити чињеница да је у протеклом периоду Републичко извршно веће имало изражену улогу и поступно фактички јачало свој положај у систему.

II. — У складу са утврђеним општим поставкама скупштинског система, Устав СР Србије од 1963. је квалификовао Републичку скупштину као највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања а у оквиру права и дужности Републике. Такав њен положај у систему Републике Устав је обезбедио како концентрисањем функција и ширином надлежности, тако и одговарајућим односом са другим органима Републике (политичко-извршним и управним).

1. У погледу функција и надлежности Републичке скупштине, коју Устав одређује као основног носиоца права и дужности Републике, од изузетног значаја за њен Уставом утврђени положај и остварење скупштинског система је, пре свега, концентрисање нормативне функције у њеним рукама. Поред овлашћења да одлучује о промени Устава Републике, Републичка скупштина доноси законе и даје њихова аутентична тумачења, а у њеној надлежности је и доношење друштвених планова Србије, републичког буџета и републичког завршног рачуна.

Ради сагледавања стварног учешћа Републичке скупштине у вршењу нормативне функције ваља истаћи да се и други органи Републике

(политичко-извршни и управни) ангажују у вршењу ове функције, али је то ангажовање ограничено, данас мање ограничено него пре усвајања Уставних амандмана фебруара месеца 1972. Наиме, Републичко извршно веће је Уставом од 1963. било овлашћено да доноси уредбе, одлуке и упутства за извршавање републичких закона и других општих аката Републичке скупштине, као и уредбе за извршавање савезних закона ако је за то законом или тим актима овлашћено. Дакле, два посебно значајна закључка се могу извести: прво, Републичко извршно веће нема право да доноси било какве акте са законском снагом, већ искључиво и једино акте подзаконске природе⁽⁸⁾; друго, по Уставу од 1963., оно није располагало генералним овлашћењем за доношење подзаконских аката за извршавање републичких закона и других аката Републичке скупштине односно за извршавање савезних закона. Други органи у Републици (управни органи) на исти начин су ограничени у вршењу нормативне функције. Тако, старешине који руководе републичким органима управе имају Уставом утврђено право да доносе правилнике, наредбе и упутства за извршавање закона и прописа Републичког извршног већа само ако су за то овлашћени законом односно прописом Републичког извршног већа. Дакле, ни ови органи не располажу ни правом доношења аката са законском снагом, нити генералним овлашћењем за доношење аката за извршавање закона и прописа Републичког извршног већа. Међутим, ваља поменути да је Уставни амандман XIII од 1972. поново утврдио генерално овлашћење Републичког извршног већа за доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Републичке скупштине (као и за извршавање савезних закона за чије извршавање и примењивање је непосредно одговорна Република). У овоме несумњиво треба гледати проширење нормативне надлежности Републичког извршног већа и његово јаче задирање у нормативну функцију уопште. Ван спора је да то не доприноси остварењу поставке концепције скупштинског система о Скупштини као основном носиоцу нормативне функције, а пружа реалну могућност Извршном већу за самосталније ангажовање у вршењу ове функције и за већу самосталност у раду уопште. ⁽⁹⁾.

(8) Постоји један изузетак који се, с обзиром да је везан за изузетне прилике, може занемарити. Наиме, Републичко извршно веће је овлашћено да доноси за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности (а не постоји могућност да се састану надлежна скупштинска већа), уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Републичке скупштине. Републичко извршно веће је обавезно да ове уредбе поднесе на потврду Скупштини чим она буде у могућности да се састане. Поменути уредбама могу се чак, ако то захтевају интереси одбране земље, обустављати поједине одредбе Републичког устава које се односе на поједина права грађана и права самоуправних организација, затим мењати састав и овлашћења политичко-извршних, управних и других органа, као и укидати или преиничавати незаконити акти републичких органа управе и других органа и акти радних и других самоуправних организација. Предвиђено је да се овим уредбама могу оснивати и срезови и утврђивати организација њихових органа. Овлашћење за доношење оваквих уредба предвидео је, после доношења Устава, Уставни амандман IV (т. 10, ст. 2, 3 и 4) од 1969. године. Републичко извршно веће до сада није користило ово овлашћење.

(9) Вид. детаљније о природи и домаћашу „генералног овлашћења“ Извршног већа, П. Николић: Однос Савезне скупштине и политичко-извршних органа у вршењу нормативне функције, Правни живот, бр. 12 од 1971, стр. 12.

Поред наведеног уставног ограничења Републичког извршног већа и других органа у вршењу нормативне функције важно је указати и на фактичку нормативну активност Републичке скупштине и Републичког извршног већа, па и управних органа. У том погледу лако се може запазити врло упадна разлика између броја закона и броја нормативних аката Извршног већа и органа управе у корист броја закона. ⁽¹⁰⁾ То очигледно показује да се данас друштвени односи у Републици Србији регулишу преважно (да се не каже скоро и искључиво) законима које доноси Скупштина. То са своје стране потврђује остварење поставке скупштинског система о концентрисању нормативне функције у рукама Републичке скупштине. ⁽¹¹⁾

Сагласно концепцији скупштинског система, Републичко извршно веће, а тим пре управни органи, не располажу другим овлашћењима и средствима која би им омогућила непосредно ангажовање у вршењу нормативне функције или обезбедила утицај на доношење закона и других аката Скупштине. Такав карактер непосредног ангажовања, наравно, нема право законодавне иницијативе које је Уставом дато Републичком извршном већу. Међутим, у пракси периода после 1963. године Републичко извршно веће је, уосталом као и раније, било скоро искључиви подносилац предлога закона. Други овлашћени предлагачи (посланици, скупштински одбори, покрајинске и општинске скупштине) сасвим су изузетно користи-

(10) Статистички преглед броја донетих закона, уредаба Републичког извршног већа и нормативних аката органа управе:

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Укупно
Закон	7	21	134	43	67	91	67	68	103	17	618 (до 31—III)
Одлука	60	35	92	54	148	96	168	76	106	16	851 (до 31—III)
Друштвени план	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	2
Пословник	6	6	—	—	—	—	—	1	5	—	18
Уредба	9	8	13	7	4	5	4	2	1	—	53
Служба РИБ-а	18	21	18	12	20	11	11	15	20	13	159 (до 6—V)
Правилник	3	4	15	16	19	16	10	9	24	7	123 (до 6—V)
Наредба	9	18	14	5	5	10	8	10	8	6	93 (до 6—V)
Упутство	2	8	14	12	10	10	6	5	7	11	85 (до 6—V)

(Документација Скупштине СР Србије).

(11) Истини за вољу, ваљало би рећи да је појачана законодавна активност Републичке скупштине коју је она испољила последњих година, у великој мери и последица преношења законодавне надлежности са федерације на републику.

ли своје уставно овлашћење да предлажу доношење закона. ⁽¹²⁾ На тај начин, могло би се рећи да је Републичко извршно веће имало фактички монопол законодавне иницијативе, што је морало да се одрази и на законодавну активност Скупштине. Наиме, не би се могло спорити да је овим путем Извршно веће вршило, у већој или мањој мери, фактички утицај на Скупштину што, разумљиво, није у духу концепције скупштинског система. Републичко извршно веће има и право да даје Скупштини мишљења о предлозима закона које поднесу други овлашћени предлагачи.

На крају ваља поменути још два права Републичког извршног већа које оно у досадашњој пракси није користило. То је, прво, право Извршног већа да изјави неопходним и хитним доношење закона поводом кога је настао спор између надлежних већа Скупштине и који се није решио у поступку предвиђеном за постизање сагласности. У том случају оба већа се распуштају, а Извршно веће може да прогласи да се закон привремено, тј. до одлуке коју буду донела новоизабрана већа, примењује у тексту који је усвојило Републичко веће. Друго, то је право Извршног већа да предлаже надлежним већима Скупштине да се одложи претрес предлога закона или неког другог акта, или да се ради претресања одређеног питања образује заједничка комисија Скупштине и Извршног већа, или да се сазове седница надлежног већа Скупштине на којој би Извршно веће изнело свој став.

Друга значајна функција Републичке скупштине је политичко-директивна. Ова функција, поред још неких других надлежности, и условљава карактер Скупштине као истински највишег органа власти, а то значи не само органа који доноси законе већ и органа који одређује и води политику Републике. У остварењу ове функције Републичка скупштина претреса политичка питања у оквиру права и дужности Републике и, што је од посебног значаја, утврђује основе политике у тим областима. Поред закона и других нормативних аката који имају значаја за остваривање ове функције, нарочито је важно право Скупштине да доноси, у оквиру права

(12) Статистички преглед броја предлога закона које су поднели Републичко извршно веће, посланици и др.

Година	РИВ	Комисије Скупштине	Одбори и комисије већа Скупштине	Посланици	Покрајинске скупштине	Општинске скупштине
1963.	7	—	—	—	—	—
1964.	20	—	—	—	—	—
1965.	88	30	1	1	1	1
1966.	30	1	7	1	—	—
1967.	49	2	15	1	—	1
1968.	74	1	15	—	—	1
1969.	55	2	4	2	—	1
1970.	57	—	12	—	1	1
1971.	92	—	3	1	—	2
1972. до 1. III	10	2	4	—	—	1

(Документација Скупштине СР Србије).

и дужности Републике, политичке акте — декларације и резолуције. Осим тога, она може и да даје препоруке државним органима, радним и другим организацијама, којима се изражава мишљење о питањима од општег интереса за Републику. Међутим, овлашћење за доношење ових аката Републичка скупштина је у протеклом периоду недовољно користила. ⁽¹³⁾ Ваља додати да за вршење ове функције несумњиво има значаја и право Скупштине да заузима начелне ставове о извештајима које претреса.

Трећа значајна функција коју врши Републичка скупштина је изборна функција. У њену надлежност спада бирање и разрешавање председника и чланова Републичког извршног већа, председника и судија Уставног суда Србије и Врховног суда Србије и других судова који се као републички судови оснивају на основу закона, а затим и именовање и разрешавање републичких секретара, републичког јавног тужиоца, секретара Републичког извршног већа и других функционера и чланова органа управљања за које је то одређено Уставом, законом или другим актом Скупштине. При свему томе, веома је важно истаћи да ове изборе и именовања Републичка скупштина врши на основу предлога њене комисије за избор и именовања. Скупштина бира и разрешава председника и потпредседника Скупштине.

Четврта функција коју врши Републичка скупштина је политичко-контролна функција. Садржину ове функције одредио је сам Устав утврдивши да Скупштина врши политичку контролу над радом политичко-извршних и управних органа у Републици, а затим и контролу извршења друштвених планова СР Србије, републичког буџета и финансијских планова фондова Републике. Скупштина врши и друштвени надзор. Уз овлашћења која произилазе из њене изборне функције и политичко-директивне функције, Републичка скупштина вршењем ове функције стиче у својим рукама једно од могућних средстава утицаја на вршење политичко-извршне и управне функције. Додуше, тај утицај је посредан, али се његов значај не може оспорити. Обавештеност Скупштине о остваривању политичко-извршне и управне функције од стране Извршног већа и управних органа ће бити већа као и утицај на вршење ових функција и рад поменутих органа уопште, уколико у пракси буду у већој мери коришћена извесна права Скупштине односно уколико буду потпуније оствариване дужности овакх органа према Скупштини. Кад се то каже мисли се на институцију посланичких питања, ⁽¹⁴⁾ на право посланика да траже

(13) Статистички преглед броја донетих политичких аката.

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	Укупно до 31. 3.
Декларација	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Резолуција	—	—	1	1	1	5	1	—	2	—	11
Препорука	—	11	12	1	4	4	3	6	7	—	48

(Документација Скупштине СР Србије).

(14) Статистички преглед броја постављених посланичких питања.

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	до 31. 3.
	1	62	52	38	65	90	60	111	85	22	

(Докуменација Скупштине СР Србије).

обавештења од републичких функционера управе, на право Извршног већа да даје смернице за рад органа управе, с једне стране, а затим на дужност Републичког извршног већа да извештава Скупштину о свом раду, на дужност републичких органа управе да подносе извештај Извршном већу као и да извештавају Извршно веће и саму Скупштину о стању у одговарајућој области управе и о свом раду, а затим и да дају обавештења и објашњења о питањима из свог делокруга скупштинским већима, одборима и комисијама, с друге стране.

Најзад, поред наведених функција Републичка скупштина има, као што је познато, и друге надлежности које врши у својству највишег органа власти и органа друштвеног самоуправљања — претресање извештаја републичких судова о примени закона и о општим проблемима правосуђа, давање амнестије за кривична дела одређена републичким законом, претресање извештаја самоуправних организација и других органа Републике за које је то одређено законом, расписивање републичког референдума, одлучивање о промени граница Републике Србије, одлучивање о расписивању јавних зајмова, одобравање програма републичких фондова, одлучивање о задуживању Републике, итд. Ваља, међутим, додати да су надлежности Републичке скупштине нешто проширене најновијим Уставним амандманима (IX—XVI) од 1972. године: избор чланова Председништва СФРЈ, давање предлога односно сагласности у погледу решавања питања из области у којима одлучује Савезна скупштина на предлог или уз сагласност републичких скупштина. Републичка скупштина учесвује и у поступку промене Устава СФРЈ давањем сагласности (Амандман XXXII уз Устав СФРЈ), а даје сагласност и за закључивање међународних уговора који захтевају доношење нових или измену важећих републичких закона или из којих проистичу посебне обавезе за Републику (Амандман XXX уз Устав СФРЈ).

2. Други битан чинилац који је обезбедио положај Републичке скупштине као највишег органа власти и органа друштвеног самоуправљања у систему организације СР Србије је природа и склоп међусобних односа Скупштине и Извршног већа и органа управе.

Однос између Скупштине и Извршног већа саздан је на основним поставкама скупштинског система. Поред горе наведеног овлашћења Скупштине према Извршном већу односно дужности Извршног већа према Скупштини (право Скупштине да врши политичку контролу над радом Извршног већа, право посланика да постављају питања Извршном већу, дужност Извршног већа да извештава Скупштину о свом раду, итд.) за њихов међусобни однос нарочито су карактеристични и значајни следећи елементи.

Прво, одговорност Извршног већа. Устав СР Србије изричито утврђује да је Републичко извршно веће одговорно за спровођење политике Републике чије основе утврђује Републичка скупштина. Одговорност Извршног већа се остварује пред Републичком скупштином. Устав такође изричито утврђује да је Извршно веће за свој рад одговорно Скупштини.

Друго, уставност и законитост рада Извршног већа. Устав изричито утврђује да Извршно веће врши послове из своје надлежности на основу и у оквиру Устава и закона.

Треће, право Скупштине да укида или поништава прописе и друге акте. Извршног већа који су у супротности са Уставом или законом. У овом праву Скупштине треба несумњиво гледати значајно средство у њеним рукама у односу на уставност и законитост рада Републичког извршног већа. Међутим, у пракси Скупштина никад није остварила ово своје право, а чини се да и није спремна да га користи. Наиме, тешко би се могло тврдити да је Скупштина оспособљена да врши редовну контролу уставности и законитости рада Извршног већа, с обзиром да ова контрола претпоставља одговарајуће организационе форме као и прикладне методе у раду Скупштине. Тежња да се што доследније остваре поставке скупштинског система о положају Скупштине и њеном односу са Извршним већем, намеће потребу да се учини напор у Скупштини да се створи реална могућност за остварење наведеног права Скупштине. Разумљиво, гаранција уставности и законитости рада Извршног већа налази се у овлашћењу Уставног суда Србије да одлучује о уставности и законитости нормативних аката Извршног већа са правом да их укида или поништава. Осим тога, не би се могло оспоравати ни право редовних судова да у процесу решавања конкретних случајева одбију да примене нормативни акт Републичког извршног већа ако оцене да је противустанован или противзаконит, односно да пониште или укину појединачни акт који је донет на основу таквог акта Републичког извршног већа. ⁽¹⁵⁾

Четврто, право Скупштине да бира (из својих редова) и разрешава председника и чланове Републичког извршног већа. Скупштина врши овај избор, као што је познато, тако што Републичко веће Републичке скупштине одређује посланика на предлог скупштинске Комисије за избор и именовања, коме се поверава мандат за састављање Извршног већа. Овај посланик и поменута Комисија подносе заједнички предлог на основу кога Републичко веће врши избор Извршног већа. Може се рећи да је овакав начин избора у пуном складу са концепцијом скупштинског система јер Скупштина не само да непосредно врши избор, већ и сам предлог за тај избор потиче из Скупштине. Скупштина, такође, може и да разреши председника и чланове Извршног већа у чему, неоспорно, треба видети снажно средство утицаја на Извршно веће и, у крајњој линији, санкцију за његову одговорност пред Скупштином. Међутим, у пракси Скупштина није користила право разрешења као санкцију за одговорност Извршног већа. Разумљиво, остварење скупштинског система претпоставља спремност Скупштине да ово право увек користи као санкцију за одговорност свог извршног органа.

Истовремено, међутим, треба указати и на право чланова Извршног већа да поднесу оставку. Устав СР Србије је предвидео, при томе, да оставка већине чланова Извршног већа повлачи оставку целог Већа. Иако овом одредбом Устав није на изричит начин утврдио право Извршног већа да поднесе колективну оставку, чини се да би тешко било оспоравати да то право произилази из наведене уставне одредбе. Другим речима, Устав на посредан начин допушта ово право Извршног већа. Пословник

(15) Вид. о томе, Р. Лукић: Општи акти управе, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3—4 од 1963, стр. 314; Д. Сесардић: Судска контрола уставности и законитости, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3—4 од 1962, стр. 419.

Скупштине СР Србије (од 1970) предвиђа да Извршно веће може да поднесе колективну оставку, по правилу, ако се не слаже са основама политике коју је утврдила Скупштина или кад сматра да није у стању да обезбеди остваривање те политике односно извршавање закона или другог акта који је донела Скупштина. Посматрано са становишта концепције скупштинског система, недопустиво је да извршни орган Скупштине може да се супротстави Скупштини у погледу утврђивања политике, доношења закона и сл., са правом да поднесе колективну оставку, тј. да одступи са своје функције. Познато је да право колективне оставке извршног органа Скупштине није у складу са концепцијом и духом скупштинског система, с обзиром да у њему лежи могућност вршења притиска на Скупштину од стране њеног извршног органа. Отуда, било би у сагласности са испољеном тежњом у нашој Републици да се остваре поставке о положају Скупштине као и о природи и положају њеног извршног органа, лишити Извршно веће права на подношење колективне оставке. Решење евентуалног „сукоба“ у мишљењима између Скупштине и њеног извршног органа треба да се тражи у суштини и духу скупштинског система, а не у елементима механизма и инструментима својственим буржоаским парламентарним системима. Наиме, у конкретном случају (предлог закона, утврђивање основа политике, и др.) Извршно веће може да се не сложи са Скупштином уз право (односно дужност) да свој став образложи и да се аргументима бори да наметне своје мишљење и став. Међутим, у крајњој линији, решење лежи у „покоравању“ извршног органа Скупштине, тј. у прихватању одлуке коју је Скупштина усвојила. При томе, Извршно веће је дужно да уложи напор да ту одлуку и спроведе. Ако Извршно веће уложи такав напор и Скупштина се у то увери, онда евентуални неуспех у примени ове одлуке не би повукао одговорност Извршног већа пред Скупштином.

Овако треба гледати и на новоуведено право Извршног већа да постави питање свог поверења ако сматра да није у стању да обезбеди извршавање одлуке чије се доношење предлаже или ако сматра да не може сносити одговорност ако се не донесе одлука у текстју који оно предлаже. Ово право Извршног већа је предвидео Пословник Скупштине СР Србије (од 1970). С обзиром да у Уставу о томе нема никаквих одредаба требало би, узгред речено, поменућу одредбу Пословника (чл. 348) сматрати неуставном. У досадашњој пракси Извршно веће није користило ни право подношења колективне оставке ни право постављања питања поверења.

Однос између Републичке скупштине и органа управе почива, такође, на поставкама скупштинског система. У разматрању њиховог међусобног односа треба обратити пажњу и на однос између органа управе и Републичког извршног већа као политичко-извршног органа саме Скупштине. Неки елементи међусобних односа Скупштине и Извршног већа с једне стране, и републичких органа управе с друге стране, већ су поминути — Скупштина врши политичку контролу над радом управних органа Републике, посланици имају право да функционерима који руководе републичким органима управе постављају питања (посланичка питања), као и право да траже обавештења од републичких функционера управе, Извршно веће има право да даје смернице за рад органима управе, репу-

блички органи управе су дужни да подносе извештај Извршном већу и да Скупштину и Извршно веће извештавају о стању у одговарајућој области управе и о свом раду, ови органи су дужни и да дају обавештења и објашњења о питањима из њиховог делокруга скупштинским већима, одборима и комисијама. Поред наведеног, међусобне односе Скупштине и органа управе посебно карактерише следеће.

Прво, одговорност органа управе. Устав СР Србије изричито утврђује ову одговорност одредбом која предвиђа да су републички функционери који руководе републичким органима управе лично одговорни за рад тог органа и за извршавање задатака и послова из његове надлежности.

Друго, уставност и законитост рада републичких органа управе. Устав утврђује да ови органи самостално врше послове из своје надлежности а на основу и у оквиру Устава и закона. При томе, предвиђа се њихова обавеза да се придржавају и других савезних и републичких прописа.

Треће, право Републичког извршног већа да укида прописе републичких органа управе који нису у складу са законом, уредбом или другим прописом Извршног већа. Ово право укидања неуставних и незаконитих нормативних аката управе не врши, дакле, непосредно Скупштина већ је то поверено њеном извршном органу. Чини се да разлог оваквом решењу лежи искључиво у тежњи да се рационалније и ефикасније обезбеди уставност и законитост рада органа управе. Међутим, у пракси Извршно веће никад није користило ово своје право. При томе, као што се то могло својевремено констатовати за Скупштину, тако се може констатовати да ни Извршно веће није у свему оспособљено да врши редовну контролу уставности и законитости рада републичких органа управе. То се може рећи ако се има у виду постојећа унутрашња организација Извршног већа која не садржи прикладна средства за коришћење овог овлашћења (дужности) Извршног већа. Отуда, обезбеђење уставности и законитости рада републичких органа управе налази се првенствено, ако не и једино, у праву Уставног суда СР Србије да одлучује о сагласности њихових нормативних аката са Уставом Србије, републичким законима и другим прописима а са овлашћењем да их укида или поништава. Осим тога, може се поменути и право редовних судова да не примене нормативне акте републичких органа управе ако сматрају да нису у складу са законом. Иначе, судови имају и право да пониште или укину појединачне акте ових органа који су донети на основу незаконитих нормативних аката управних органа. ⁽¹⁶⁾ У погледу појединачних аката управних органа ваља посебно поменути институцију управног спора у којој треба гледати ефикасну заштиту законитости која је у пуној мери нашла своје место и у самој пракси.

Четврто, право Републичке скупштине да именује и разрешава републичке секретаре и друге функционере за које је тако одређено Уставом, законом или другим актом. При томе, веома је значајно истаћи да пред-

(16) Вид. о томе, Р. Лукић: Општи акти управе, Анали Правног факултета у Београду, бр. 3—4 од 1963, стр. 314; Д. Сесардић: Судска контрола уставности и законитости, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3—4 од 1962, стр. 419.

лог за њихово именовање и разрешење подноси Републичкој скупштини Комисија за избор и именовања а по прибављеном мишљењу Републичког извршног већа. Извршно веће има право да покрене и поступак за разрешење појединих од ових функционера. Оно поставља и извесне функционере у републичким органима управе а за које је то одређено законом. Овакво решење је несумњиво у пуном складу са концепцијом скупштинског система. Оно ставља у руке Скупштине једно снажно средство утицаја на републичке органе управе. Располажући поменутиим правом Скупштине, у ствари, стиче ефикасну санкцију за одговорност ових органа.

Међутим, истовремено, треба указати и на право функционера који руководи републичким органом управе да поднесе оставку ако сматра да не може да сноси одговорност за рад органа којим руководи и за извршавање задатака и послова из његове надлежности. Овакво право на оставку Устав СР Србије није предвидео, већ га је у уставни систем Републике увео Пословник Републичке скупштине (1970). Остављајући по страни проблем уставности оваквог решења, ваљало би посебно указати на његову несагласност са поставкама скупштинског система о положају органа управе и њиховом односу са Скупштином. Ставови који су горе изнети у погледу оставке Извршног већа односе се и на овако утврђено право оставке органа управе. Поменути Пословник предвиђа, нека и то буде поменуто, и право двадесет посланика Републичког већа да поставе питање поверења републичком функционеру кога именује ово Веће. Изгласано неповерење повлачи разрешење дотичног функционера. Већа радних заједница могу предложити Републичком већу да се покрене питање поверења односно да се поведе поступак за разрешење појединих од поменутих функционера.

Најзад, за односе између републичких органа управе и Скупштине и њеног извршног органа карактеристичан је и Уставом предвиђен надзор Извршног већа над радом републичких органа управе, као и право Извршног већа да овим органима даје опште смернице за рад. Извршно веће, такође, утврђује и општа начела за унутрашњу организацију и рад републичких органа управе, а може и да оснива оне републичке органе управе који се не оснивају законом. Иначе, републичке секретаријате и друге самосталне републичке органе управе оснива и укида и њихов делокруг утврђује Скупштина путем закона.

III. — Учињени осврт на односе између Скупштине с једне стране, и Извршног већа и органа управе с друге стране, открива добрим делом истинску природу и стварни положај ових других органа у уставном и политичком систему Републике.

У складу са концепцијом скупштинског система Устав СР Србије је видно испољио тежњу да Републичко извршно веће конституише као политичко-извршни орган Скупштине. На то указује, пре свега, сама уставна квалификација овог органа. Устав одређује да је Републичко извршно веће орган Републичке скупштине коме се поверава политичко-извршна функција у оквиру права и дужности Републике. Управо ова функција која му је поверена, представља оно што, поред сплета односа са Скупштином (и органима управе), овом органу даје печат једног политичко-извршног органа Скупштине.

Политичко-извршну функцију која представља једну димензију функције извршне власти, чине нарочито три групе надлежности. Прво, старање о спровођењу политике коју је утврдила Скупштина, о извршавању закона, друштвеног плана Србије, републичког буџета и других аката Скупштине. Друго, вршење надзора над радом републичких органа управе што је праћено бројним, раније поменутиим овлашћењима Извршног већа према управи (давање смерница за рад, укидање прописа, итд.). Треће, покретање иницијативе и давање предлога Скупштини (предлагање утврђивања политике, предлагање доношења закона и других аката, доношење предлога за промену Устава Србије, утврђивање предлога друштвеног плана Србије, републичког буџета и републичког завршног рачуна). Поред ових надлежности Републичко извршно веће врши и друге Уставом утврђене надлежности а које не излазе из оквира политичко-извршне функције односно које не одударају од његове природе као политичко-извршног органа Скупштине. (17) Међутим, тако не би могло у потпуности да се каже за надлежност Републичког извршног већа да доноси уредбе и друга нормативна акта за извршавање републичких закона и других општих аката Републичке скупштине (тзв. „генерално овлашћење“) утврђену Уставним амандманом X од 1972. При свему томе треба, такође, имати у виду и извесно фактичко јачање Извршног већа у протеклом периоду (путем стицања фактичког монопола законодавне иницијативе, и др.).

IV. — Сагласно концепцији скупштинског система управна функција као друга димензија функције извршне власти поверена је посебним управним органима који се образују Републичким уставом и законима. (18) На њихов положај и улогу у систему нарочито утиче природа ове

(17) Уставни амандман XV од 1972. је незнатно проширио надлежност Републичког извршног већа: утврђивање ставова СР Србије о односима о којима одлучује Савезна скупштина на основу усаглашених ставова са републичким органима (ако то не чини сама Скупштина). Ове ставове Републичко извршно веће утврђује у складу са политиком Скупштине СР Србије. Такође, утврђивање ставова СР Србије о односима о којима одлучује Савезно извршно веће на основу усаглашених ставова са републичким органима. Републичко извршно веће то чини у складу са политиком Републичке скупштине.

(18) Законом о изменама и допунама Закона о републичким органима управе и организацијама које врше послове од интереса за Републику (од децембра 1971) предвиђени су следећи органи:

„Послове државне управе у оквиру права и дужности Републике врше:

1. Републички секретаријат за унутрашње послове,
2. Републички секретаријат за општенародну одбрану,
3. Републички секретаријат за правосудје и општу управу,
4. Републички секретаријат за образовање и науку,
5. Републички секретаријат за културу,
6. Републички секретаријат за здравље и социјалну политику,
7. Републички секретаријат за рад,
9. Републички секретаријат за финансије,
9. Републички секретаријат за привреду,
10. Републички секретаријат за саобраћај,
11. Републички секретаријат за пољопривреду, шумарство и водопривреду,

функције, поред сплета односа ових органа са Скупштином и Извршним већем.

Управну функцију чине нарочито следеће групе послова стављене у надлежност ових органа. Прво, у ред ових послова ваља сврстати извршавање закона и других прописа. Управни органи то чине доношењем решења и других појединачних аката, као и предузимањем управних и других мера, и вршењем управних радњи. Узгред речено, управо у томе се и састоји управна функција у правом смислу речи. ⁽¹⁹⁾ Законе и друге прописе органи управе извршавају и доношењем својих прописа на које су овлашћени (правилници, наредбе и упутства). Друго, обезбеђење спровођења закона и других прописа, као и друштвених планова, програма и других мера. Треће, спровођење политике коју је Скупштина утврдила. Четврто, вршење управног надзора. Поред наведеног, ⁽²⁰⁾ у надлежност републичких органа управе спада и праћење и проучавање стања и развоја у одговарајућим областима, припремање извештаја, анализа, информација и других материјала о стању и развоју односа у одређеним областима које подносе Скупштини и Републичком извршном већу. Управни органи предлажу предузимање потребних мера, а у њихову надлежност спада и вршење разних стручних и других послова за Скупштину и Извршно веће. Посебно треба нагласити да управни органи припремају нацрте закона (и других општих аката) за Скупштину и Извршно веће и да се у пракси искључиво њима то поверава. У томе несумњиво лежи могућност утицаја, у пракси очигледно остварена, на законодавну активност Скупштине. Ради се, разумљиво, о „заједничком“ утицају органа управе који припремају нацрте закона и Извршног већа који подноси предлоге закона. У вези с тим, стиче се утисак да су у процесу припреме нацрта закона органи управе више окренути Извршном већу и повезани с њим него што су окренути Скупштини. Уколико би то у већој мери било изражено и утицај на законодавну активност Скупштине већи, утолико би се могло говорити о значајнијем нарушавању одговарајућих поставки скупштинског система.

12. Републички секретаријат за урбанизам, стамбене и комуналне делатности.

13. Републички секретаријат за информације,

14. Републички савет за борачка и инвалидска питања,

16. Републичка управа за цене.

Као органи управе у саставу републичких секретаријата, одређени овим законом, су:

1. Санитарни инспекторат,
2. Инспекторат за рад,
3. Инспекторат прихода,
4. Инспекторат техничких инспекција,
5. Тржишни инспекторат,
6. Саобраћајни инспекторат. (чл. 1, ст. 2 и 3).

(19) Вид. о томе, L. Duguit: *Traité de Droit Constitutionnel*, Fontemoing, Paris 1923, т. II, стр. 132—403; Н. Стјепановић: *Управно право ФНРЈ, Савремена администрација*, Београд 1958, стр. 13 и д.

(20) Уставни амандман XV од 1972. предвиђа, такође, да старешина надлежног републичког органа управе, а у складу са политиком Републичке скупштине или ставовима израженим у закључцима Републичке скупштине односно Републичког извршног већа, утврђује став СР Србије о односима о којима одлучују савезни органи управе и други органи и организације на основу усаглашених ставова са републичким органима.

Уставне промене у СР Србији и скупштински систем

Предстојеће уставне промене у СР Србији (тзв. друга фаза) представљају веома погодну прилику да се скупштински систем у Републици учврсти и даље развије. Отуда, у склопу ове уставне ревизије и у периоду који следи, ваљало би учинити напор у следећа два правца. Прво, из постојећег Уставом успостављеног механизма скупштинског система уклонити елементе несагласне са концепцијом скупштинског система и, обрнуто, унети оне елементе који ће допринети његовом доследнијем остварењу. Друго, доследније и потпуније остварити у пракси поставке скупштинског система Републике а које су већ утврђене Уставом од 1963. године.

I. — Тако, у погледу основне поставке скупштинског система — Скупштина је највиши орган власти и основна политичка институција — очигледно да је потребно да се уложи напор да се она потпуније оствари у самој пракси, али то претпоставља и извесне измене у самом Уставу. То се односи и на поставке скупштинског система о Извршном већу као политичко-извршном органу Скупштине коме је поверено вршење политичко-извршне функције, као и о органима управе који врше управну функцију.

1. Имајући својство највишег органа власти као и органа друштвеног самоуправљања, Републичка скупштина нужно мора да има широк круг функција и овлашћења. Међутим, то не значи концентрацију свих послова у рукама Скупштине, пошто би то неминовно морало да за собом повуче негативне последице — оптерећеност, паралисање рада, могућност занемаривања важнијих послова, и др. Обрнуто, реч је о концентрацији само битних послова како на подручју законодавне функције, тако и на пољу политичко-директивне, изборне и политичко-контролне функције.

У том светлу посматрано, може се с правом рећи да је Скупштина СР Србије, на основу Устава од 1963, у основи и концентрисала у својим рукама најбитније послове наведених функција. Међутим, она их у пракси не врши поједнако потпуно. Било би у много пунијем складу са тежњом да Скупштина стварно у пракси буде највиши орган власти и основна политичка институција, ако би Скупштина у знатно већој мери доносила декларације, резолуције и препоруке, заузимала начелне ставове о извештајима које претреса, и сл. Поменутом циљу, а посебно остварењу поставке према којој је Скупштина основни носилац нормативне функције, нарочито би допринело покретање законодавне иницијативе од саме Скупштине, тј. посланика и скупштинских одбора у већој мери него што се то сада чини. То би уклонило, или бар ублажило монопол законодавне иницијативе који има Републичко извршно веће, а самим тим и утицај који оно (заједно са управом која припрема нацрте предлога закона) тим путем врши на законодавну активност Скупштине. И овом приликом би ваљало изричито и нарочито истаћи неспојивост генералног овлашћења Извршног већа за доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Републичке скупштине са концепцијом скупштинског система. Сам по себи се намеће закључак да би изменом одговарајућих

уставних одредаба (Амандман XIII, т. 1) требало укинути ово генерално овлашћење Извршног већа.

2. Тежња да се доследно (и уставно-правно и фактички) оствари концепција скупштинског система о положају Скупштине и природи и улози Извршног већа и органа управе претпоставља, како је на претходним страницама приказано, и одговарајући сплет односа између Скупштине и ових других органа. Овај сплет њихових односа почива на тежњи да се обезбеди централно место Скупштине у систему и омогући остваривање њене улоге као највишег органа власти, што само по себи тражи да извршни и други органи буду подређени Скупштини и под њеним утицајем. У основи, Устав СР Србије од 1963. године је то и спровео.

Међутим, ваљало би приметити, како је раније већ речено, да није у складу са концепцијом и поменутих поставкама скупштинског система право Извршног већа да подноси колективну оставку и да поставља питање поверења, као ни право републичких функционера управе да подносе оставку. С обзиром на то, природно је очекивати (и тражити) да се променом уставних одредаба укине право Извршног већа да подноси колективну оставку. Право Извршног већа да поставља питање поверења и иначе треба сматрати неуставним јер га Устав не предвиђа (уведено је, како је речено, Пословником Скупштине СР Србије од 1970). Право функционера који руководе републичким органима управе да поднесу оставку ако сматрају да не могу да снесу одговорност за рад органа којим руководе и за извршавање задатака и послова из њихове надлежности треба, такође, сматрати неуставним јер ни њега не предвиђа Устав, већ га у наш систем уводи Пословник Републичке скупштине (од 1970).

Најзад, промену Устава СР Србије би требало искористити и за увођење права Скупштине да укида или поништава неуставна и незаконита општа акта републичких органа управе. Овим правом располаже, као што је познато, Републичко извршно веће, али би давање овог права и Скупштини било допринос потпунијем остварењу тежње за тешње везивање управе за саму Скупштину. Наравно, ова уставна измена би имала своје право значење ако би Скупштина испољила спремност да добијено право ефективно користи, као што би исту спремност Скупштина требало да испољи и у погледу Уставом већ утврђеног права да укида или поништава неуставна и незаконита општа акта Извршног већа. То би, свакако, претпостављало одговарајуће унутрашње организовање Скупштине и примену прикладних метода рада. То се на исти начин и у истој мери односи и на Извршно веће и његово право да укида неуставна и незаконита општа акта управе. Најзад, чини се посебно значајним истаћи потребу да Скупштина испољи у пракси и већу спремност у коришћењу Уставом утврђеног права да разрешава председника и чланове Републичког извршног већа и функционере управе.

II. — У погледу организације Скупштине, Извршног већа и управе — посматрано искључиво са становишта скупштинског система — чини се да су постојећа решења, у основи, прихватљива, што свакако не значи да не треба улагати напор да се нађу још боља, прикладнија и рационалнија решења.

1. Организација Скупштине утврђена Уставом СР Србије од 1963. године (и Уставним амандманима донетим у периоду после 1963) инспирисана је тежњом да се оствари поставка о Скупштини као највишем органу власти и органу друштвеног самоуправљања.

Остављајући по страни структуру Скупштине као чинилац који се, уопштено посматрано, јавља као средство изражавања и представљања одређених друштвених снага, ваља истаћи да постојећа структура Републичке скупштине као представништво грађана у општинама и радних људи у радним заједницама у знатној мери доприноси јачању фактичког друштвеног ауторитета Скупштине. То је несумњиво врло значајан фактор у остваривању поменуће уставне поставке о Скупштини.

Јачању друштвеног ауторитета Скупштине, а посебно — ако тако може да се каже — друштвеног ауторитета њених одлука, доприноси и повезивање Скупштине са самоуправним организацијама и уопште са механизмом друштвеног самоуправљања у процесу доношења закона и других одлука. Учешће представника заинтересованих радних и других самоуправних организација, удружења и других, на седницама у Скупштини, давање мишљења појединих радних организација и других о предлозима закона и других аката или о одређеним питањима, и други поступци, добрим делом су постали пракса у раду Републичке скупштине. Интензивирање ове праксе и проналажење и других поступака и средстава повезивања Скупштине са механизмом друштвеног самоуправљања у процесу доношења одлука и конституисању политике, који би значили суштинско превазилажење тзв. „екстрапарламентарне консултације“ представља несумњиво један императив⁽²¹⁾ у процесу развоја Републичке скупштине као (све више) органа друштвеног самоуправљања.

Важност унутрашњег механизма Скупштине као чиниоца који утиче на њен положај и улогу у друштву, такође, није могућно спорити с обзиром да је унутрашњи механизам (и начин рада) нужна претпоставка остваривања функција и надлежности Скупштине. Било би смело тврдити да су нађена у свему најбоља решења у погледу унутрашњег механизма Републичке скупштине, али се може рећи да су та решења, у основи, прихватљива. Системом комисија, одбора и других сталних или повремених радних тела, институцијом председника Скупштине и других скупштинских функционера и сл., уставни текстови као и скупштински Пословник су створили оне неопходне организационе и радне услове за остварење функција и надлежности Скупштине и њених већа.

Међутим, чини се да би у том погледу повољно деловале извесне промене у систему скупштинских одбора. Оне би нарочито допринеле јачању улоге Скупштине уопште, а посебно би се то испојило у њеним односима са органима управе. Промене за које би се ваљало заложити су следеће: прво, проширење надлежности и средстава акције скупштинских одбора (право доношења политичких аката — декларација, резолуција, и сл.) што би омогућило већу активност Скупштине уопште а наро-

(21) Вид. о томе, *Parlements*, P. U. F., Paris 1966, стр. 193—196; П. Николић: Савезна скупштина у уставном и политичком систему Југославије, Савез удружења правника Југославије, Београд 1969, стр. 179 и д.

чито њено непосредније ангажовање у оживотворењу и спровођењу политике коју је утврдила; друго, образовање (поред одбора већа) и јединствених (заједничких) одбора Скупштине, тј. свих или неколико већа, за одређене области, што би допринело, с обзиром на учешће посланика из свих заинтересованих већа, свестранијем разматрању питања, и др.; треће, доследније образовање скупштинских одбора према областима за које се образују органи управе, што би допринело знатно потпунијој и ефикаснијој контроли над радом управних органа, већем утицају Скупштине на њихов рад и сл. ⁽²²⁾

Уставним амандманом IV установљено је и Председништво Републичке скупштине коме је поверено вршење одређених послова за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности. ⁽²³⁾ Пословником Републичке скупштине од 1970. у потпуности је институционализирано Председништво Скупштине са ширим обимом надлежности. ⁽²⁴⁾ Међутим, те надлежности су, углавном, сведене на тумачење одредаба Пословника, покретање иницијативе, старање о усклађивању рада и сарадњи већа и других тела, и сл. Са оваквом природом и обимом надлежности Председништво (састављено искључиво од скупштинских функционера) може да се потврди као веома користан инструмент у скупштинском механизму имајући превасходно карактер једне врсте метода рада у раду Скупштине. У томе и лежи, чини се, његова неопходност и оправданост његовог посто-

(22) О свим овим питањима вид. Р. Лукић: Улога скупштинских одбора у скупштинском систему, у књизи Место и улога одбора и комисија представничког тела, Институт за уредно право, Београд 1969, стр. 10—11; П. Николић: Савезна скупштина у уставном и политичком систему Југославије, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1969, стр. 171 и д.

(23) „Председник, потпредседници Скупштине, председници већа и други функционери и посланици Скупштине, у складу са Пословником Скупштине, као Председништво Скупштине обављају за време ратног стања или у случају непосредне ратне опасности, ако не постоји могућност да се састане Републичко веће, послове у вези са избором и разрешењем чланова Републичког извршног већа, републичких секретара и других функционера које пменује и разрешава Републичко веће, као и послове у вези са мандатом и имунитетним правима посланика.” (Амандман IV, т. 10, ст. 1).

(24) „Председништво Скупштине:

— тумачи одредбе о надлежности већа и других тела Скупштине и друге одредбе овог пословника и заузима ставове о питањима од заједничког интереса за рад већа;

— покреће иницијативу за претресање питања од општег политичког значаја из делокруга Скупштине и њених тела и стара се о усклађивању рада тела Скупштине;

— усклађује програме рада већа Скупштине;

— усклађује рад и обезбеђује међусобну сарадњу већа нарочито у погледу начина и рокова претресања питања о којима она одлучују у равноправном делокругу,

— стара се о развијању сарадње са скупштинама других република и Савезном скупштином, са општинским и покрајинским скупштинама о питањима од заједничког интереса, као и са радним и другим самоуправним организацијама и њиховим асоцијацијама и удружењима грађана;

— прати начин рада тела Скупштине и покреће иницијативу за унапређивање тог рада;

— у сарадњи са Републичким извршним већем усклађује програме рада Скупштине и Републичког извршног већа, као и рад на остваривању тих програма;

— стара се о развијању сарадње Скупштине са Републичком конференцијом ССРНС и другим друштвено-политичким организацијама;

— стара се о обезбеђењу услова за рад посланика;

— врши и друге послове одређене овим пословником.” (Пословник Скупштине СР Србије, чл. 85. ст. 1).

јања уопште. Било би, међутим, неспојиво са концепцијом скупштинског система и положајем саме Скупштине, ако би се прошириле надлежности Председништва, а посебно ако би се у његовим рукама стекла (знатнија) овлашћења власти. То би значило јачање Председништва и могло би довести до стварања једног јаког центра моћи и утицаја у Скупштини и на Скупштину. Наравно, опасност овог снажења Председништва је утолико реалнија и већа, уколико је и његов персонални састав — политички гледано — јачи. Ако би то било тако, а чини се да је тако, онда би тим пре била неприхватљива мисао о прерастању Председништва Скупштине у Председништво Републике Србије. Идеја о стварању једног таквог органа, посматрано са становишта концепције скупштинског система, имала би оправдања само ако би он био успостављен као колегијални шеф државе са ограниченим правима. ⁽²⁵⁾

2. Устав СР Србије од 1963. поставио је организацију Републичког извршног већа у духу концепције скупштинског система. Има основа рећи да Извршно веће у механизму скупштинског система у Републици представља једну врсту „политичко-извршног одбора“ Скупштине. На то указује, пре свега, његов састав а затим и сам начин избора.

Републичко извршно веће је састављено искључиво од посланика Републичке скупштине, ⁽²⁶⁾ тако да се — посматрано с гледишта састава — Извршно веће појављује као један од скупштинских одбора. При томе, веома је значајно запазити да чланови Извршног већа нису истовремено и руководиоци органа управе. Другим речима, Устав СР Србије није прихватио концепцију о персоналном спајању политичко-извршног органа Скупштине и органа управе, што би у структуру Извршног већа унело значајне елементе структуре владе из парламентарног система. ⁽²⁷⁾ Тиме су несумњиво избегнуте негативне последице које из таквог персоналног повезивања ових органа могу да произиђу. Наиме, не може се оспорити да би овакво повезивање довело до јачања положаја и повећања утицаја управних органа, али и самог Извршног већа. Разлози леже, између осталог, и у томе што би добијањем својства чланова Извршног већа руководиоци управних органа стекли јачи политички ауторитет и претворили се у јаке политичке функционере, као и у томе што би били повезани у оквиру Извршног већа и тако имали јачи утицај унутар Извршног већа (а то ће рећи на Извршно веће). Разумљиво, то би довело и до снажења самог Извршног већа. ⁽²⁸⁾ Имајући у виду карактер управе у скупштинском систему, њене задатке и улогу, чини се прикладним и потребним да руководиоци органа управе буду регрутовани преваходно из реда струч-

(25) Оставља се потпуно по страни питање потребе и оправданости оснивања оваквог органа у Републици с обзиром на нови положај социјалистичких република у СФРЈ и њихов карактер уопште — државност, сувереност и др. Вид. о томе, Полазне основе и правци уставних промена у Социјалистичкој Републици Србији, Скупштина СР Србије, Београд, фебруар 1972, стр. 42.

(26) До доношења Уставног амандмана II у саставу Републичког извршног већа били су по свом положају и председници покрајинских извршних већа.

(27) Вид. Полазне основе и правци уставних промена у Социјалистичкој Републици Србији, Скупштина СР Србије, Београд, фебруар 1972, стр. 44—45.

(28) Вид. о томе Ј. Борбевих: Политички систем, Савез удружења правника Југославије, Београд 1967, стр. 545, 611.

њака. Тиме би био задовољен један од услова да ови органи буду оспособљени да раде стручно и оперативно. Ограниченост њихових „политичких“ овлашћења као и везаност (да се не каже и подређеност) за Скупштину и Извршно веће су, при томе, несумњиво значајна брана рабању технократизма и других сличних појава које би могле да настану из оваквог карактера управе.

III. — Према томе, посматрано са становишта даљег развоја и учвршћења скупштинског система у СР Србији, ваљало би уложити напор да се остваре три основна захтева.

Прво, да Скупштина постане у већој мери једно радно тело и да буде мање под утицајем извршних и управних органа у вођењу политике, а посебно у вршењу законодавне делатности. Једном речју, да буде више него што је у овом тренутку, највиши орган власти и орган друштвеног самоуправљања и да као таква остварује своју друштвену улогу.

Друго, да Извршно веће буде у већој мери истински политичко-извршни орган Скупштине („политичко-извршни одбор“), а мање влада чији елементи су у извесној мери данас присутни у бићу Извршног већа.

Треће, да управа буде мање утицајна, а више оперативна, стручна и ефикасна као и да буде чвршће повезана са самом Скупштином.

Др Павле С. Николић

РЕЗЮМЕ

Одна из попыток последовательного осуществления скупщинской системы — Скупщинская система в СР Сербии —

Ввиду, того, что понятие скупщинской системы по разному понимается и толкуется, вследствие чего наблюдаются и различные подходы к объяснению проблемы скупщинской системы в СР Сербии, автор вначале пытается определить понятие и характер скупщинской системы вообще. Принимая ее в качестве совершенно особого типа системы власти, автор подчеркивает, что элементы и характеристики скупщинской системы следует находить в началах демократического единства власти и в самом порядке его осуществления.

Современная скупщинская система в СР Сербии, концепции и механизму которой в статье отведено центральное место, построена на началах, заложенных еще Конституцией 1963 года. Автор указывает на основное стремление, получившее свое выражение как в Конституции так и на практике, — осуществление принципа, по которому Скупщина Республики является наивысшим органом власти и органом общественного самоуправления в Республике. Такое свойство сообщают ей, с одной стороны, концентрация функций и широта ее компетенции, а с другой — соответствующие взаимоотношения с политическо-исполнительными и управленческими органами, что неминуемо оказало свое влияние и на положение и характер указанных органов. Особое значение имеет концентрация нормативных функций в руках Скупщины и ее более широкая законодательная активность на практике. При этом автор полагает, что генеральное полномочие Исполнительного веча Республики, по которому оно может издавать положения об исполнении законов, не способствует последовательному осуществлению скупщинской системы. Эту же точку зрения автор занимает и в отношении весьма выраженной, почти монопольной, законодательной инициативы Исполнительного веча Республики. Приходя к выводу, что отношения между Скупщиной и остальными органами также

основываются на началах скупщинской системы, автор обращает внимание на несоответствие с скупщинской системой прав Исполнительного вече Республики уходить в коллективнуюставку и ставить вопрос о доверии.

Автор полагает, что в рамках предстоящих конституционных перемен в Сербии следовало бы из существующего механизма устранить элементы, находящиеся в нессответствии с концепцией скупщинской системы и ве него включить положения, способствующие ее более последовательному осуществлению. Точно также, следовало бы более последовательно провести на практике существующие, заложенные Конституцией, начала скупщинской системы. В этом отношении в статье приводятся конкретные предложения, сводящиеся в заключении к трем основным требованиям: 1) Скупщина должна стать главным образом рабочим организмом и быть под меньшим воздействием на нее со стороны исполнительных и управленческих органов. 2) Исполнительное вече Республики должно стать в большей степени подлинным политическо-исполнительным органом, а в меньшей — правительством. 3) Воздействие органов управления должно менее ощущаться, а сами органы должны быть оперативными, компетентными и эффективными и теснее связанными с самой Скупщиной.

SUMMARY

*An attempt at consistent realisation of the assembly system
— The assembly system in the SR of Serbia —*

Since the assebly system concept if differently viewed and explained, and since accordingly, there exist various approaches to the explanation of the problems of the assembly system in the SR of Serbia, the author first attempts to define the concept and character of the assembly system in general. Assuming it to be an entirely special type of system of authority the author emphasizes that the elements and characteristics of the assembly system should be sought in the principle of democratic unity of authority and its implementation.

The present-day assembly system in the SR of Serbia, whose concept and mechanism is given the central place in the article, was developed upon assumptions provided in the 1963 Constitution. The author points out the basic intention which has come to expression both in the Constitution and in practice — the establishment of the Republican Assembly as the highest body of authority and the establishment of social self-management in the Republic. Its position as such is assured by the concentration of fuctions, the extent of authority and the appropriate relationship with the political executive and administrative bodies, a relationship which has unavoidably affected the position and character of these bodies. The concentration of the normative function within the Assembly, the increased legislative activity of the Assembly in practice are of special significance. In this connection the author considers that the general authority of the Republican Executive Council to pass regulations for implementing laws does not contribute to a consistent realization of the assembly system. The author also views in the same way the very marked, almost — monopoly legislative initiative of the Republican Executive Council. Concluding that the relationship between the Asembly and other bodies is also based on the assumptions of the assembly system the author points out the incongruence between the emphasized: fist, the Assembly should become more of a working body and to place questions of confidence with the assembly system.

The author considers that in the forthcoming constitutional change in Serbia, the elements in disaccord with the concept of the assembly system should be removed from the existing mechanism, and the elements which contribute to its more consistent realization should be retained. It is also necessary to more consistently carry out in practice the existing assumptions of the assembly system provided in the Constitution. In this respect concrete suggestions are given in the article among which there should be

emphasized: first, the Assembly should become more of a workingbody and be less under the influence of executive and administrative bodies, second, the Republican Executive Council should be more of a political executive body and less of a government; third, the administration should be less influential and more operative, specialized and efficacious as well as more closely connected with the Assembly itself.

RÉSUMÉ

Une tentative de réalisation conséquente du gouvernement d'assemblée — Le gouvernement d'assemblée dans la République socialiste de Serbie —

Etat donné que la notion du gouvernement d'assemblée est comprise et expliquée différemment, d'où il s'ensuit qu'il y a aussi des approches différentes pour l'interprétation du gouvernement d'assemblée dans la République socialiste de Serbie, l'auteur a d'abord essayé de définir la notion et le caractère du gouvernement d'assemblée en général. En le concevant comme un type tout à fait spécial du système du pouvoir, l'auteur a souligné que les éléments et les caractères du gouvernement d'assemblée doivent être cherchés dans le principe de l'unité démocratique du pouvoir et dans le mode de son application.

Le gouvernement d'assemblée contemporain dans la République socialiste de Serbie, dont la conception et le mécanisme occupent la place centrale dans cet article, a été édifié sur les préceptes qui ont été établis déjà par la Constitution de 1963. L'auteur signale la tendance fondamentale qui a pris toute sa portée tant dans la Constitution que dans la pratique — la réalisation du précepte relatif à l'Assemblée de la République fédérée en tant qu'organe suprême du pouvoir et organe d'autogestion sociale dans la République fédérée. Une telle condition lui est assurée tant par la concentration des fonctions et l'ampleur des compétences, que par le rapport correspondant avec les organes politico-exécutifs et administratifs, ce qui a incontestablement influé aussi sur la condition et le caractère de ces organes. La concentration de la fonction normative entre les mains de l'assemblée et sa plus grande activité sont d'une importance particulière. Cependant, l'auteur considère que l'autorisation générale conférée au Conseil exécutif de la République fédérée qui consiste à adopter les prescriptions pour l'exécution des lois ne contribue pas à la réalisation conséquente du gouvernement d'assemblée. L'auteur s'est prononcé d'une manière analogue aussi sur l'initiative législative très accentuée, presque monopolisée, du Conseil exécutif de la République fédérée. En concluant que le rapport entre l'Assemblée et les autres organes est également fondé sur les préceptes du gouvernement d'assemblée, l'auteur attire l'attention sur la discordance entre le droit du Conseil exécutif de la République fédérée de présenter la démission collective et de poser la question de confiance, d'une part, et le gouvernement d'assemblée, d'autre part.

L'auteur considère que dans le cadre du prochain changement de la constitution en Serbie il faudrait éliminer du mécanisme existant les éléments qui sont en discordance avec la conception du gouvernement d'assemblée et introduire les éléments qui contribueront à sa réalisation plus conséquente. De même, il serait nécessaire de réaliser dans la pratique d'une manière plus conséquente les préceptes du gouvernement d'assemblée établis par la Constitution. A ce sujet des propositions concrètes ont été formulées dans cet article, et à la fin, en prenant pour base ces propositions, les trois innovations fondamentales suivantes sont mises en relief, à savoir: premièrement, l'Assemblée doit devenir dans une plus large mesure un corps de travail, de même il faut qu'elle soit moins sous l'influence des organes exécutifs et administratifs, deuxièmement, le Conseil exécutif de la République fédérée doit être dans une plus grande mesure un véritable organe politico-exécutif et moins un gouvernement; troisièmement, l'administration doit être moins influente et à plus haut degré entreprenante, technique et efficace et il faut qu'elle soit plus fortement liée à l'Assemblée.

САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ ПРЕОБРАЖАЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Ако смо сагласни са гледиштем које исправно истиче: „независно од тога којим путем се једно друштво развија, функције управе не одумиру, већ се рекао бих, оне преображавају у складу са мењањем друштвених односа” (1) онда није супротно концепцији самоуправног друштва ако се за одређене односе од општег интереса за читаву друштвену заједницу као и за евентуалне конфликтне ситуације које могу настати у сваком друштву, држави и њеној управи преко одређених представничких органа утврђују одређене политичке, политичко-извршне и управне функције ради обезбеђења самоуправних социјалистичких односа. Без обзира колико и којим темпом у самоуправном друштву држава одумиру односно колико друштво преузима на себе раније функције државе, ван сваке је сумње да држава и јавна управа у самоуправном друштву постоје као преобращени органи самоуправног друштва „у складу са мењањем друштвених односа” и да се с тога ни улога државе и њене управе у самоуправном социјалистичком друштву не може сматрати као кочница развоја социјалистичког самоуправног друштва већ као фактор који у одређеном периоду обезбеђује његов развој обављајући улогу коју утврђују највиши представнички органи самоуправног друштва.

Основни задатак нашег друштва и државе и по савезном Уставу, и по осталом позитивном праву, јесте изграђивање самоуправног социјалистичког друштвеног уређења што уједно одређује карактер и улогу државе и органа државне управе и радних организација као и њихове међусобне односе и судску контролу рада управе. Отуда се с обзиром на процес преображаја друштва и државе код нас, јавља и непрестана потреба за налажењем нових облика организације државе и њене управе који ће обезбедити систем друштвеног самоуправљања.

Преображај државне и јавне управе није појава која се само у нашем друштву уочава. Исправно се истиче да живимо у времену у коме се под утицајем развоја науке врши промена друштва и цивилизације а први услов овог преображаја је и дубока реформа појединих структура друштва. (2)

То је у складу и са гледиштем да се у организовању друштва, историјски и логички, прво утврђују задаци и методи појединих органа.

(1) Е. Кардељ, Друштвена улога управе и њено преображавање у условима самоуправљања, Радна и друштвена заједница, Београд, 1967, бр. 1, стр. 2.

(2) Louis Armand, Plaidoyer pour l'avenir, Colmann-Lévy, Paris, 1968, стр. 9—10.

Исправно се истиче: „Органи су само инструменти у служби утврђених задатака”. По овом истом гледишту „преображај структура је неминовна последица дијалектике циљева и средстава: технолошки развој доводи до промена у методама рада, што има за последицу преображај задатака, структура и људи, који могу са своје стране да се одупиру новим методама као и да утичу да се они преображавају. (3)

Зато се данас увелико већ у литератури правних и друштвених наука говори о тзв. проспективној управи односно о управи која садржи скуп активности које предвиђају и дају подстрека за преображај државе и управе у складу са развојем друштвених односа имајући у виду статистику, демографске, економске, политичке и културне услове одређеног друштва. (4) То би била управа која постепено али неминовно преображава државу и управу.

У том духу се и у новијој совјетској правној литератури истиче да управа поред осталих функција има и функцију „прогнозирања”. Подвлачи се такође, да се без прогнозирања на основу датих услова и достигнућа науке „не може утврдити будућа садржина ни друштва у целини, ни било ког посебног друштвеног процеса. Прогнозирање узима све већи значај за успешно извршење других управних функција, посебно планирања”. (5)

Међутим, истиче се да има разлике између „прогнозирања” и „проспективе” јер по овом схватању проспектива тежи преображају а не само прогнозирању путем посматрања друштвених токова. (6)

С друге стране истиче се да је данас неопходно „проучавати са проспективним духом односно водећи рачуна више о будућности него о садашњости, посветити пажњу више синтези него анализи, проучавати еволуцију сваког фактора, не изостављајући ниједан од њих, већ све повезане у целини, у духу синтезе која се данас намеће чињеницом међузависности увек све ближих најразличитијих људских активности”. (7) У вези с тим се подвлачи: „морамо проучавати економски и друштвени феномен наше епохе, водећи рачуна да се не позивамо на текстове људи који су за поштовање али превазиђени”. У том духу се и истиче: „почиње век структура у покрету”. (8) С тога је већ упућен апел да је неопходно мислити слободно са погледом у будућност и тежњом да се открије будућа стварност и без страха од онога што се може открити. (9)

Наша друштвена стварност даје могућности да се улажу напори како би се некомформистички и са погледом у будућност изграђивала социјалистичка самоуправна друштвена заједница. Отуда у нас толико промена и тражења све новијих облика савезних, републичких и покра-

(3) Lucien Sfez, *L'administration prospective*, Armand Colin, Paris, 1970, стр. 208—209.

(4) Marcel Waline, *Précis de Droit administratif*, Editions Montchrestien, Paris, 1969, стр. 14—15.

(5) Б. М. Лазарев у књизи *Административное право*. Под редакцией А. Е. Лунева, Юридическая литература, Москва, 1970, стр. 6—7.

(6) L. Sfez, *Op. cit.* стр. 267.

(7) Louis Armand, *op. cit.* стр. 18.

(8) L. Armand, *op. cit.* стр. 16.

(9) L. Armand, *op. cit.* стр. 18 примедба 1.

јинских органа и организација и њихових међусобних односа који ће у складу са преображајем друштвених односа преображавати и улогу државе и улогу јавне управе.

По себи се разуме да савремена научна мисао која мора инспирисати наше погледе у будућност мора бити заснована на објективном проучавању путем посматрања наше друштвене стварности како би и преображај и државе и друштва био у складу са преображајем друштвених односа и омогућио пуни развитак самоуправних социјалистичких односа у земљи.

Самоуправни систем организовања друштва и државе је одраз система социјалистичке демократије која се заснива на начелима хуманизма и уједно је једно од средстава да се на највише могућ демократски начин утврђени друштвени циљеви остваре. Исправно се истиче да се опште друштвене користи, претходно утврђене од представничких органа друштвене заједнице, остварују преко одговарајућих друштвених и државних функција. Отуда и улога самоуправних друштвених организација и државних органа као и органа јавне управе мора бити разноврсна како би се задаци друштвене и државне функције преко свих тих друштвених и државних органа што потпуније остварили. Посебно се истиче да јавна управа нема само правну функцију „већ је функција која у значајном виду обавља своје задатке и ванправним средствима“. ⁽¹⁰⁾ Поред тога с разлогом се указује да јавна управа све више постаје посебна стручна делатност која има задатак да посматра друштвену стварност, врши аналитичка проучавања, координира рад одређених служби, усмерава, организује и др. Све то води динамичном схватању управе јер како се исправно истиче „статичко схватање јавне управе је у супротности са њеном суштином, јер та делатност мора континуирано пратити динамична друштвена збивања да би могла одлучујуће учествовати у одређивању садржине општих друштвених користи и њиховом реализовању у реалном друштвеном збивању“. ⁽¹¹⁾

Има истине да је друштвени преображај толико динамичан да би ваљало говорити и о бржем преображају структура али и о спорости духа да прати овај преокрет. ⁽¹²⁾

Међутим, тражење нових решења за одређивање улоге управе у друштву не сме бити догматско већ мора имати у виду, да зависно од степена развоја друштва и других фактора који утичу на овакав преображај неке институције могу да одговарају једном али не одговарају другом друштву. Ту се сусрећемо са дилемом да ли догматски унапред одређивати идеализирано будуће друштво и с тим у вези преображавати улогу управе или полазећи од друштвене стварности и њене сложености одбацити „апсолутне и коначне истине“ и прихватити начело социјалног релативизма. ⁽¹³⁾ С разлогом се истиче да тенденције за упрошћеним и једно-

⁽¹⁰⁾ Ладо Вавпетић, У друштву самоуправљача значење јавне управе битно се смањује; заблуда или нова истина? Енциклопедија модерна, Загреб, 1971, бр. 15, стр. 46.

⁽¹¹⁾ Л. Вавпетић, *op. cit.* стр. 47.

⁽¹²⁾ Jean Duvignat, *Introduction à la sociologie*, Gallimard, Paris, 1971, стр. 19.

⁽¹³⁾ Gaston Bouthoul, *Les structures sociologiques*, Payot, Paris, 1968, стр. 7.

ставним објашњењима одређених друштвених појава немају у виду сложеност друштвене стварности и да није без разлога ни Бенжамен Констан (Benjamin Constant) негде рекао „истина је у нијансама”. (14)

Ако наша друштвена стварност с обзиром на процес преображаја у самоуправно друштво непрестано тражи нове облике управе који ће у том процесу преображаја све више одговарати социјалистичком самоуправном друштву, мора се имати у виду да самоуправљање суштински није политичка догма већ политички метод управљања државом у коме би се демократија морала остваривати све потпунијим учешћем радних људи у одлучивању и управљању. Проф. А. Вавпетич исправно истиче да је „самоуправни организам — иначе својствен и друштвено врло значајан — само средство за остваривање одређених политичких идеја” и да је самоуправни систем „покретачка снага и акцијска сила која омогућава остварење политичких основа, а истовремено је снага која — битно оплођава политичку идејну основу”. (15)

У ствари тенденције ка увођењу „проспективне” управе која би имала да више гледа у будућност, управи ставља у задатак да за будућност утврђује хипотезе. Ту се појављују тешкоће јер хипотезе могу бити научне односно које се више или мање могу проверити, или хипотезе које толико смело гледају у будућност да је искључено њихово научно проверавање већ само могу представљати један могући систем вероватноће. У вези с тим се истиче да би било места метасоциологији која би се као социолошка дисциплина јасно разликовала од позитивне социологије и обухватила све евентуално могуће и теоријске аспекте друштвених наука. (16) Што другим речима значи да би метасоциологија расправљала о могућим будућим тенденцијама развоја друштва. Независно од оправданости овог гледишта, несумњиво је, да свака управа мора имати у виду развој друштва али можда није неоправдана ни бојазан оних који са извесним неповерењем гледају у „пророчанства” односно у далека предсказивања у овој области, јер се истиче да нико не може унапред прецизно видети развој једног друштва с обзиром да је неизвесност будућности богатија у непредвидљивом него у неизбежном. (17)

Имајући све ово у виду ваља тежити да се средствима самоуправног метода, што значи друштвеним договорима и споразумима као и убеђивањем и усаглашавањем појединачног интереса са општим интересом а с обзиром на степен друштвеног развоја, опрезно траже путеви преображаја државе и друштва и јавне управе.

Упоредноправно проучавање указује да се класична управа преображава све више и у капиталистичком и у социјалистичком друштву. Можда је и сувише смело данас тврдити да класична управа није никад имала поглед и у будућност, али је исправно гледиште да савремена јавна управа поред својих класичних задатака на одређеним подручјима своје делатности мора имати и ново подручје своје делатности у коме би посебна пажња била посвећена праћењу и анализирању диманичне друш

(14) G. Bouthoul, op. cit. str. 18.

(15) L. Vavpetič, op. cit. str. 41.

(16) G. Bouthoul, op. cit. str. 43—45.

(17) J. Duvignand, op. cit. str. 28.

твене стварности са тежњом да се с обзиром на будући развој друштва а на основу научних достигнућа и у складу са друштвеним односима преображава и улога јавне управе у социјалистичком самоуправном друштву.

Ова нова улога управе би још више подвукла њену стваралачку улогу али би тим више морала бити подвргнута поштовању начела законитости. Не сме се искључити да постоји опасност да би управа која би имала у виду првенствено стварање услова за далеки друштвени преображај можда запостављала своју улогу управљања односно обезбеђења циљева одређеног друштвено-политичког система и стварање услова за задовољење свакодневних људских потреба, и преображавала се у инструмент технократске или бирократске групе која је наметнула своју власт. У тежњи да укаже каква све опасност прети од класичне управе, француски историчар Сењобос је већ давно окарактерисао Француску као „дириговану демократију са централизованом бирократијом“. Други један француски филозоф Alain Chartier подвлачио је „наши господари су надлештва“. Маркс је на једном месту написао: „све ствари имају двојако значење: једно је стварно а друго бирократско“. Овом гледишту се у ствари придружује и Кафка у свом роману „Замак“ у коме је управа представљена у облику тајанствене тврђаве чији се господари покоравају законима и методама које само они разумеју. ⁽¹⁸⁾

Из свега изложеног следи да није искључена опасност ни од бирократизирања тзв. проспективне управе која би могла бити још опаснија за савремено друштво с обзиром да тежи остварењу неког далеког хипотетичког друштвеног преображаја чиме би се неминовно на изванредан начин управа одвајала од савременог друштва. С тога уместо проспективне управе са далеким циљевима друштвеног преображаја, која носи собом опасност од неизвесности и непредвидљивости друштвеног развоја, можда би било целесходније ову проспективну улогу управе свести на разумну меру планираног преображаја и прогнозирања за један разумни и догледни период времена у коме не би долазило до жртвовања савремених генерација за далеке будуће циљеве, односно да се не би обистинила већ позната реч Кејнса (Keynes) да „дући рок, значи кад сви будемо мртви“. ⁽¹⁹⁾ Уколико нови талас развоја управе у свету буде све више се развијао у правцу нове проспективне улоге управе, утолико би више и ова управа морала бити подвргнута праву и контроли друштва. Посебно стога што би проспективна управа, по неким гледиштима, у ствари била управа која не би могла бити класична управа потчињена представничким и политичко извршним органима, већ би проспективна управа морала бити управа високих функционера који би као врхунски експерти образовали високо стручни орган са великим овлашћењима за преображај друштва па самим тим би и његова улога стварно била више политичког карактера, јер би на основу развоја науке као и економских и друштвених услова давала правац и оквир развоја и преображаја друштва. По овом истом гледишту проспективна управа води аутономном преображају управе како

⁽¹⁸⁾ Vidi: Jean-Marie Auby et Robert Ducos-Ader, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1967, str. 17—18.

⁽¹⁹⁾ L. Sfez, op. cit. стр. 17.

би она што боље одговорила потребама модерног друштва, па је с тога проспективна управа неспојива са схемом потчињене управе јер би проспективна управа ради преображаја друштва морала руководити читавим системом делатности мреже управних и политичко извршних органа у земљи. Истиче се да проспективна управа не би могла бити подвргнута праву јер преображај друштва који би се имао вршити и има у виду, није одређен утврђеним циљем. Напротив, изричито се наводи, да су „циљеви проспективне управе непрецизни, али средства нису” односно средства којима се постижу циљеви. Отуда се за проспективну управу предлаже давање само глобалних оријентација јер се будућност остварује сукусивним реализацијама које су у зависности од свих услова и средстава за остварење циљева преображаја друштва. С тога се и истиче да ту нема места класичној подели функција на органе који одлучују и органе који извршују, већ се сучавамо са правним егзистенцијализмом јер ће друштвена стварност одређивати променљиве циљеве преображаја друштва па према томе и мењати улогу управе. ⁽²⁰⁾ Такво гледиште које проспективној управи даје улогу неког врхунског стручног органа изнад савременог друштва, јер пред собом има у виду будући преображај друштва, очигледно је у супротности са захтевима демократског и социјалистичког друштва. Не одбацујући потребу преображаја друштва и управе у складу са развојем науке и друштва, и сматрајући да је неопходно управи дати и тзв. проспективну улогу, тим више морамо се залагати да и проспективна управа буде подвргнута праву односно нормама које доносе одређени претставнички и други овлашћени органи.

С тога би таква проспективна улога управе у самоуправном друштву била најмање опасна и најцелисходнија јер све интензивније учешће грађана у одлучивању и управљању преко одговарајућих представничких тела, радних и друштвених организација би, по правилу, морало утврђивати правац развоја преображаја друштва и уједно подвргло управу праву и непрестаној контроли друштва.

Др Д. Б. Денковић

РЕЗЮМЕ

Современные тенденции преобразования органов управления

Автор указывает, что в литературе юридических и общественных наук правильно подчеркивается, что мы живем в эпоху, когда под влиянием развития науки подвергается изменению общество и цивилизация и что первым условием преобразования является и глубокая реформа отдельных структур. В связи с этим находится и появление т. наз. перспективного управления, задача которого заключалась бы в преобразовании

(20) L. Sfez, *op. cit.* стр. 190—191.

общества, государства и его органов. Указанное перспективное управление являлось бы совместной активностью государства и органов управления в соответствии с ходом развития общественных отношений с учетом движения вперед науки, а также демографических, экономических, политических и культурных условий определенного общества. Знакома с появлением упомянутого перспективного управления в иностранной юридической литературе, автор выражает свое несогласие с точкой зрения, по которой перспективное управление было бы не подчиненным управлением, а являлось бы совершенно самостоятельным и независимым органом высоких специалистов-функционеров, роль которых, по существу, заключалась бы в обеспечении правильного направления работы всей сети существующих государственных и административных органов в целях преобразования общества. Автор в своей статье отстаивает мнение, по которому и эта новая деятельность управления должна подчиняться праву, ибо в противном и перспективное управление неизбежно бы превращалось в инструмент технократской или бюрократской группировки, навязывающей свою власть обществу. В силу этого автор полагает, что перспективная роль управления в самоуправляемом обществе была бы менее всего опасной и самой целесообразной, так как рост активного участия граждан в принятии решений и управлении через соответствующие представительные тела, трудовые и общественные организации должно бы было, как правило, прокладывать пути развития преобразования общества и, одновременно, подчинило бы управление праву и неустанному контролю общества.

SUMMARY

Contemporary tendencies in the transformation of public administration

The author considers that it is correctly emphasized in the legal and social science literature that we live at a time when society and civilization are being changed under the impact of scientific development, and that a primary condition of this transformation lies in the thorough reform of individual structures. Related to this is the emergence of the so-called prospective administration whose task is to transform society, and the State and its administration. This prospective administration is assumed to be a set of activities by the State and its administration in accordance with the development of social relations bearing in mind the development of science and the demographic, economic, political and cultural conditions of a given society. Commenting on the appearance of this prospective administration in foreign legal literature the author disagrees with the viewpoint that the prospective administration should not be a subordinated administration, but an entirely autonomous and independent body of highly specialized functionnaires, whose role would be in fact to direct the work of the entire network of all state and administrative bodies for the sake of transforming the society. The author declares that this new activity of the administration must be subordinated to law, for, if not, this new prospective administration would be unavoidably transformed into an instrument of a technocratic or bureaucratic group which would impose its authority on society. The prospective role of administration would therefore be the least dangerous and the most purposeful in a self-managing society because the ever — increasing participation of citizens in decision-making and management through corresponding representative bodies work and social organizations would as a rule, have to determine the direction of the transformation of society and simultaneously subordinate administration to law and permanent control by the society.

RÉSUMÉ

Les tendances contemporaines de la transformation de l'administration publique

L'auteur attire l'attention que dans la littérature des sciences juridiques et sociales il est clairement mis en évidence que nous vivons dans une époque dans laquelle, sous l'influence du développement, les changements se produisent dans la société et dans la civilisation et que la première condition de cette transformation est la réforme profonde de certaines structures. Ceci est en relation aussi avec l'apparition de l'administration dite prospective, dont le devoir serait la transformation de la société, de l'Etat, et de son administration. Cette administration prospective serait l'ensemble des activités de l'Etat et de l'administration conformément au développement des rapports sociaux en prenant en considération de développement de la science, ainsi que des conditions démographiques, économiques, politiques et culturelles de la société déterminée. En expliquant l'apparition de cette administration prospective dans la littérature juridique étrangère, il prend position contre l'opinion selon laquelle l'administration prospective ne devrait pas être subordonnée à l'administration, mais qu'elle doit être un organe entièrement autonome et indépendant des hauts fonctionnaires techniques, dont le rôle consisterait en réalité à orienter tout le réseau de tous les organes de l'Etat et de l'administration aux fins de transformer la société. L'auteur s'applique à démontrer, dans son article, que cette nouvelle activité de l'administration doit aussi se conformer au droit, car sans cela l'administration prospective se transformerait inévitablement en instrument du groupe technocratique ou bureaucratique qui imposerait son autorité à la société. C'est pourquoi il considère que le rôle prospectif de l'administration dans la société d'autogestion serait le moins dangereux et le plus efficace, car la participation de plus en plus intense des citoyens dans les décisions et la question, par l'intermédiaire des corps représentatifs des organisations de travail et des organisations sociales devrait, en règle générale, déterminer la direction du développement de la transformation de la société et, en même temps, soumettre l'administration au droit et au contrôle permanent de la société.

РЕФОРМА ПРАВА: ЕНГЛЕСКО ИСКУСТВО*)

1.

Кажу да је грчки писац Прокопиус написао у средњем веку да су Срби били храбар, леп, племенит и гостољубив народ ⁽¹⁾. Ја нећу да говорим о лепоти јер је то немерљива вредност, али зато могу да посведочим вашу племенитост и гостољубље, јер овог предавања, на пример, не би било да није великодушности Института за упоредно право, чији сам гост. Не могу такође а да не споменем и пријатељство којим сам окружен на сваком кораку. Међутим, више од свега импонује ваша храброст. О храбрости Срба писано је и говорено много. Зар најбољи пример те храбрости није Србин који је 15. јуна 1389. године на сам дан косовске битке, под изговором да носи обавештења о положају српске војске, ушао у султанов шатор, извадио нож и зарио га у срце султана ⁽²⁾. Поменути Србин је, наравно, на месту убијен а његов херојски чин, као што сви знамо, није изменио трагичан завршетак битке. Али, његово дело је остало да живи и ето ми га се сећамо неколико векова касније. Овај податак сам споменуо не зато што бих се освртао на вашу историју већ зато што он изванредно илуструје дух независности и храбрости који карактерише не само Србе већ све народе који живе у модерној Југославији.

Као страни правник који посматра југословенску сцену, морам истаћи да сам импресиониран храброшћу ваших подухвата на пољу законодавства, независношћу прилаза у тим подухватима и вашом жељом да на том плану правите експерименте. Због свега тога, кад ја говорим о енглеском искуству у области реформе права, надам се да ћете разумети да ја то чиним скромно, али истовремено са жељом да вам изнесем схему законодавних акција за које, без непотребне скромности, могу рећи да Енглеска може да буде поносна.

2.

Пре него што се осврнем на основне карактеристике реформе права у нашем систему надам се да ћете ми дозволити да вас подсетим на неко-

(*) Предавање које је А. Chloros, професор на King's College, Лондонског универзитета, одржао на београдском Правном факултету 14. септембра 1971. године. Фусноте су накнадно додате у сврху објављивања.

(1) Ф. Дворник, *Les Slaves, Byzance et Rome au IX siècle*, Paris, 1926, стр. 20—21.

(2) S. Runciman, *The Fall of Constantinople 1453*, Cambridge, 1969, стр. 38.

лико чињеница без којих би поређење енглеског и југословенског права било беспредметно.

Пре свега, морам одмах истаћи да ћу указати само на основне карактеристике. То због тога што нити имам времена ни жеље да улазим у детаље, који су уостаом лако приступачни. Такође се надам да ћете ми опростити ако понекад буде изгледало да сам неке ствари увеличао, што ћу учинити у сврху илустрације. Као студент упоредног права непрестано сам свестан да не постоји готово ни једно тврђење које би се могло прихватити без квалификације. Доследна политика квалификовања сваке тврдње несумњиво би нас довела до потпуног ћутања, уколико наше изјаве нису у стању да пренесу целу истину. Управо овај став навео је грчког филозофа Хераклитоса, великог поштоваоца истине и тачности, да се определи за ћутање.

Поставља се питање које су управо те чињенице за упоређивање?

Пре свега, мислим да постоји историјска разлика која је учинила Британију и Југославију оним што су оне данас, при чему мислим на наше правне системе. Енглески систем је веома стар, његови почеци везују се за XI век. Све до данашњег дана Енглеска није познавала нагле промене свог правног система. Најраније донет закон у Енглеској везује се за 1235. годину (3), и није реткост да данашњи енглески судови цитирају законе који су стари неколико векова, као што је на пример Закон о издаји од 1351. године (4). Сасвим разумљиво, највећи део нашег права је модеран, али је на снази и један део старог законодавства. Према томе, кључ за разумевање енглеског права јесте еволуција, а не револуција. Ово није обична историјска чињеница. Током векова, а нарочито од Едмунда Бурке-а наовамо, енглеско право је ствар поверења. Следствено, о енглеском искуству могло би се закључити да се британски народ одлучује на промене само ако убедљиви разлози указују да су такве промене неопходне.

Друго, уз ризик да ћу рећи нешто што је опште познато, ја морам истаћи чињеницу да је common law највећим делом процедурно право. Свима је добро познато да се класична разлика између common law-а и континенталног права састоји у томе, што се прво заснива на прецедентима, то ће рећи на ауторитету пресуђених случајева. Грубо речено, случај вишег суда није, као што је то случај у континенталном праву, само индикација духа у коме судије треба да тумаче случај који решавају, већ има апсолутно обвезујућу снагу која је равна снази закона. Заиста, ако Дом лордова, наш Врховни суд, пресуди случај на тај начин што се касније покаже да је таква одлука противна неком постојећем закону, одлука суда има јачу снагу. У таквом случају одлука суда сматраће се као чињенична грешка која се може поправити накнадном изменом прописа.

(3) В. Предлоге за енглеску и шкотску Комисију за реформу права (1965), Цмнд. 2573, стр. 2, које цитира А. Martin, *Methods of Law Reform* (приступно предавање на Универзитету у Southampton-у) 1969, стр. 4. В. такође N. S. Marsh, *Quelques réflexions pratiques sur l'usage de la technique comparative dans la réforme du droit matrimonial*, *Revue du Droit International et du Droit Comparé*, (Bruxelles).

(4) *Halsbury's Statutes*, (2-го изд.), 452.

Пошто сте вероватно већ упознати са енглеским правницима који су вам објашњавали природу прецедената, ви вероватно можете бити нестрпљиви и поставити питање: ако се ваш систем састоји од прецедената, онда је тај систем неинтересантан за наше право? Континентални правник кога превасходно интересују правни принципи може такође поставити питање одакле ми црпемо принципе?

На овом месту ћу покушати да дам кратак одговор на претходно питање које ће ме довести до предмета мог предавања, односно на питање реформе права. Као што можете сами закључити, врло је тешко сачинити систем принципа из прецедената. Званично се сматра да се енглески правни систем састоји од преко 3.000 закона и преко 300.000 пресуђених случајева ⁽⁵⁾. Међутим, оправдано се може поставити питање колико правника без обзира колико су добри и познати, могу са сигурношћу да тврде да су упознати или да су били у стању да оперишу са тако огромном количином права? Уколико због те ситуације наш систем није патнио, то се може приписати постојању две чињенице, од којих је једна позитивна, друга негативна. Позитивна чињеница је квалитет нашег судства и наших правника. Њих нема много, али су врло стручни и представљају гаранцију објективности, непристрасности и интелектуалног савршенства што, уз сву скромност, морам рећи да је тешко наћи на другом месту у свету. Међутим, постоји и негативна страна нашег система, која се огледа у томе што је то веома скуп систем. Можда није тако скуп као амерички, али по мом мишљењу, енглески систем је такође веома скуп да би се њиме постигао жељени степен друштвене правде. Резултат се састоји у томе што, уколико је човек веома богат, он сасвим извесно може да постигне правду, јер може слободно да води поступак на свој сопствени трошак. С друге стране, ако је у питању веома сиромашан човек, ми имамо изванредан систем бесплатне правне помоћи који омогућава сиромашнима да воде спорове на рачун пореских обвезника. Међутим, поставља се питање каква је ситуација оних који се налазе између ове две групе? Ово је интересантан феномен, уколико ми дозволите да се послужим вашом терминологијом, „буржоаског“ друштва које је решило проблем сиромаштва, али које још није у стању да успешно нађе решење за „средњу класу“ („Kleinbürger“-а). Да бих вам илустровао моје тврђење, указаћу вам на случај члана британског Парламента који је недавно добио судски спор, али који је према одлуци суда морао да из свог џепа плати износ од 5.000 фунти стерлинга (око 1.800.000 старих динара) ⁽⁶⁾. Страх од губљења парнице, па чак и од добијања, представља најјачу препреку у жељи да се покрене спор пред судом. Према томе, може се рећи да у Енглеској постоји мање спорова него у другим деловима света, што је свакако доприносило да се наш систем прецедентног права спасе од пропадања. Међутим, поука је јасна — дошло је време за обимну и брзу реформу правног си-

(5) V. A. Martin, *op. cit.*, стр. 4.

(6) У једном другом недавно пресуђеном случају двоје људи су раскинули своју веридбу после чега се покренуо спор у вези са поклонима које је младић даровао својој вереници. Суђење је трајало недељу дана после чега је постигнуто поравнање. Иако је вереник у питању био амерички милионер, трошкови суђења су чак и за таквог човека били доста високи, јер су износили око 60.000 фунти стерлинга. V. The Times, 6. II 1971.

стема и та потреба је утолико већа а акција неопходнија, док притисак на наш правни систем још није тако велики.

Допустите ми да учиним још једно упоређење. У друштву као што је наше, које се није свесно определило за политичку доктрину, као што је марксизам, изванредно је тешко доносити одлуке на бази принципа. Мислим да се такође може с правом рећи да тамо где су друштвене структуре снажне, као што је то случај с Енглеском, у којој је народ вековима живео у миру и релативном просперитету, питање реформе права у материјалноправном смислу, нарочито у областима које се тичу личности и појединца, као што је случај са породичним или имовинским правом, изгледа да врло компликовано. Ми тврдимо да је наше друштво отворено и да постоји довољно простора за друкчија мишљења и експерименте који би били лишени окова догме. Али, с друге стране, такође се мора признати да свуда где постоје многа снажно изражена мишљења и сукоби принципа, реформа права мора да причека. Можда један очит пример овог што сам рекао може да се види управо на примеру Југославије. Ви сте пронашли један изванредно интересантан правни израз „друштвена својина“, али различита мишљења о садржини и природи тог појма изгледа да још увек представљају препреку у вашој жељи да извршите кодификацију вашег права.

3.

Браћајући се на предмет мог данашњег предавања, покушају да објасним наш систем реформе права. С тим у вези потребно је указати на два проблема. Најпре, механизам који је држава створила у циљу одвијања поменуће реформе и друго, потребно је размотрити области у којима се одвија реформа и како она утиче на суштину нашег права. После тога остаће ми да вам изнесем моју оцену оствареног прогреса на том плану као и какве поуке могу да се добију из нашег искуства.

4.

У погледу механизма који је коришћен за реформу енглеског права, морам истаћи да се енглеско искуство и у овом погледу, као и у многим другим, знатно разликује од искуства које је постојало у другим државама, јер је структура наше државе израстала вековима као одговор на практичне потребе. С друге стране, континентални системи су били зачети на један логичан начин, тако да је министарство правосуђа било природан орган државе коме је био поверен задатак реформе права. У Енглеској, међутим, то није био случај. Свакако да вам је познато како се појавио уред премијера у Енглеској. Премијер је првобитно био делегат кога је именовао краљ да председава седницама кабинета, јер краљ Борбе I, пошто је био немачког порекла, није говорио енглески ⁽⁷⁾. На сличан начин, кад се наш правни систем консолидовао око правника-практичара, сматрало се да нико други, сем самих правника, нема право да води бригу

(7) Ово је, наравно, врло упрошћено објашњење. Истина је била нешто сложенија, јер, је била реч о комбинованом дејству многих чипеница. V. O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (3-ће изд.), Лондон, 1962, стр. 286.

о праву. Краљ је, наравно, повремено интервенисао путем аката парламента када би неред запретио ауторитету његове власти или када му је било потребно више новца. У осталим случајевима доношено је врло мало прописа у области материјалног права, изузев када је лорд канцелар, као духовно лице, осећао да „краљева савест“ није у стању да толерише одређену правну праксу. Већ 1829. године Комисија за питања својине, која је *ad hoc* основана са задатком да проучи право својине које је било препуно неправедних решења и аномалија, подноси извештај према којем је „енглеско право, изузев у неким неважним детаљима, достигло онај степен савршенства који се може очекивати у било којој људској институцији“ (8). С друге стране, пораст угледа Парламента у XIX веку и његова изузетна заинтересованост за акутне проблеме које је створила индустријска револуција, довело је до потребе да се у извесној мери приђе реформи права, иако је то био само узгредни посао. Па ипак, може се рећи да се почетак реформе материјалног права у Енглеској за највећи део данашњег права везује за XIX век. Често се говорило о потреби оснивања министарства правосуђа. Године 1855. одабрана комисија Доњег дома Парламента изјаснила се у прилог именовања министра правосуђа који би био члан Парламента. Следеће године, тј. 1856, чувени правник Џозеф Напије, Q.C., M.P., поднео је Парламенту резолуцију којом је захтевао да се:

„као мера административне реформе донесе пропис (у сврху оснивања ефикасног и одговорног Одељења јавног правосуђа) како би се омогућила стручна припрема и одговарајућа техничка композиција закона и унапредно процес прогресивних измена законодавства Уједињеног Краљевства“.

На жалост, овај предлог није уродио плодом. Године 1872. и 1874. јавни правобранилац и други чланови Парламента поново покрећу питање именовања министра правосуђа. Међутим, све је било узалуд, као што су били узалудни и напори посебне државне комисије на чијем челу се налазио лорд Холдејн која је поднела свој извештај 1918. године (9).

У одсуству одговарајућег механизма, као и игром случајних околности, неки аспекти реформе права извршени су у оквиру државних департмана и министарстава. Тако, Министарство унутрашњих послова има општу надлежност за кривично право а Министарство трговине и индустрије (раније Управа за трговину) за извесне аспекте трговачког права. У другим областима надлежност је остављена лорду-канцелару. Он је једним делом судија и председавајући у Доњем дому кад исти заседа у својству судског органа, делимично посланик као председник Доњег дома када се састане као скупштинска комора, а такође је задужен да мотри на начин примене закона. Његова овлашћења су данас јако проширена. Вероватно је оправдано претпоставити да ће његов уред једног дана бити раван оном што се данас подразумева под Министарством правосуђа. Пре-

(8) В. скупштински извештај, стр. 7; цитирано према *Cheshire, Modern Law of Real Property, London, 1949, стр. 4.*

(9) *A. Martin, op. cit., стр. 11, no 2.*

ма томе, приликом реорганизације нашег судског система која је управо у току, лорд-канцелар ће преузети свеукупни надзор над јединственом структуром судства на националној основи ⁽¹⁰⁾. Ова контрола и надзор простиру се и на оснивање нових судова и именовање судија. Из овога следи да је Енглеска управо у процесу добијања националне схеме судског система који никад раније није имала, бар не у смислу рационалног система који је познат континенталним правницима. Садашњи лорд-канцелар сам је описао ову промену као „највећу реформу у вези са применом права овог века а вероватно и у целој правној историји” ⁽¹¹⁾. Али све ово је питање будућности. Још увек су одређена министарства надлежна за реформу права које је у њиховој надлежности. Већ сам у том смислу споменуо надлежност Министарства унутрашњих послова. Министарство грађевинарства и локалне управе и Министарство за рад стално врше ревизију законодавства које се односи на њихов делокрут рада. Поред министарске одговорности у питањима у којима је јако изражен јавни интерес, влада је основала и краљевске комисије које су, после исцрпног проучавања одређеног питања у року од обично једне до две године, подносиле свој извештај. Резултати рада комисије не доведу увек до законских прописа, било због тога што се влада не сложи са предлозима комисије, или због тога што нема довољно времена у Парламенту да се одређени предлози проуче и усвоје. Међутим, реформа права путем *ad hoc* комисија које се састоје од привремених чланова тешко може да буде задовољавајућа, упркос чињеници што је механизам ојачан од 1934. године оснивањем три сталне комисије за реформу права, које су такође биле састављене од привремених чланова.

Ово је оквирна слика о реформи права у Енглеској до почетка 60-тих година када је власт у Енглеској преузела Лабуристичка партија. У то време питање реформе права постаје озбиљан политички проблем. Већ 1963. године два чувена правника Гардинер и Мартин објављују књигу под насловом „Реформу права извршити одмах”, која је представљала снажан захтев за акцију. Отуда није изненађујуће да се следеће године када лабуристи долазе на кормило државе покреће иницијатива за ову дуго очекивану акцију. Први од двојице поменутих аутора лорд Гардинер постаје лорд-канцелар, а други професор Ендру Мартин постаје члан новог тела које се назива Енглеска правна комисија. И управо овом органу посветићу преостали део свог предавања јер он представља централно место на садашњој британској правној сцени на пољу реформе права.

5.

Правне комисије су основане на основу Закона о правним комисијама од 1965. године. Треба напоменути да постоје две такве комисије: једна за Енглеску и Велс и друга за Шкотску. Вероватно вам је познато да су нам историјски разлози оставили у наслеђе два правна система, а политички разлози су нам онемогућили да извршимо изједначење тих систе-

⁽¹⁰⁾ Закон о судовима, 1971, који је ступио на снагу 1. јануара 1972.

⁽¹¹⁾ В. *The Times* од 29.XII 1971.

ма. Ове комисије су стална тела која се састоје — бар кад је реч о Енглеској — од пет сталних чланова. Садашњи председник Енглеске правне комисије је познати судија сер Лесли Скармен.

Задатак Правне комисије јесте да врши сталан надзор над целокупним правом земље, да припрема студије са циљем да се изврше одређене измене и да чини предлоге који, уколико их усвоји влада, могу да се доставе Парламенту на даљи поступак. Иако их је основала садашња влада, Правне комисије имају независан статус у том смислу да влада може да им достави одређена питања али не може од њих захтевати на који начин ће комисије да врше истраживања. Штавише, влада је дужна да објављује годишње извештаје комисија, који морају да се доставе Парламенту. Тако, иако комисије не могу да захтевају од владе да донесе одређене прописе, оне могу захтевати од владе да изнесе разлоге због којих одбија да прихвати предлоге комисија. Ово се још није десило и лично мислим да има мало вероватноће да се деси, али обезбеђења која постоје чине комисије квазине независним од државне контроле. Можда је највећа вредност правних комисија у томе што по први пут у Енглеској постоји независно тело чији је задатак да се брине за реформу целокупног права. У годинама после 1965, мислим да је опште мишљење да су комисије потврдиле своју вредност и постоји озбиљна нада да најзад можемо да верујемо да ће заиста доћи до садржинске и сталне реформе нашег права.

Да ово што сам рекао није празна нада може се закључити по врло широким овлашћењима садржаним у Закону. Примера ради може се навести први став чл. 3. поменутог Закона према коме је

„задатак сваке комисије да предузме и стално се брине за ревизију целокупног права за који су надлежне са циљем да се оно систематски развија и измени, укључујући нарочито кодификацију тог права, одбацивање аномалија, укидање застарелих и непотребних прописа, и уопште упрошћавање и модернизовање права...”

Могao бих, наравно, да наведем и друге чланове овог Закона али ми се чини да би било боље да се осврнем на два питања која се покрећу цитираним чланом.

Најпре, наводи се да један од задатака правних комисија може да буде кодификација обичајног права. Као што знате, иако је реч „кодификација” измислио Bentham (Бентам), Енглеzима је увек била страна кодификација права. Од свих европских држава само се у Енглеској постављало питање не када извршити кодификацију, већ зашто то чинити. И то питање је било сасвим оправдано јер, као што је недавно истакао проф. Диамон, бивши колега а сада члан Правне комисије, наш систем, састављен од обвезујућих прецедената, чини сваку кодификацију непотребном⁽¹²⁾. Судове ће више да обвезују прецеденти него писано слово закона. Па ипак, може се рећи да је кодификација у Енглеској у току. За-

(12) A. L. Diamond, *Codification of the Law of Contract*, 31 *Modern Law Review*, (1968), 361.

што? Да бих брзо одговорио на ово сложено питање, могу да кажем да ће нашим системом све теже да се рукује уколико се он не рационализује. а кодификација је свакако нормалан облик рационализације. Штавише, уочи уласка Велике Британије у Заједничко европско тржиште потреба за принципима, а не прецедентима, постаје све јаснија. Од значаја је да су Правне комисије заиста узеле у обзир ову ситуацију, тако да постоје планови да се изврши кодификација принципа уговорног, породичног и кривичног права од којих су две првоспоменуте области привукле пажњу правника у вашој земљи. Уговорно право је предмет извршне Скице за Законик о облигацијама и уговорима коју је саставио проф. Константиновић, а недавно је та област права, на основу Амандмана XXX остала у надлежности Федерације.

Ово што сам напред рекао подстиче ме да вам укажем пажњу на још једну ствар о којој бих желео да вам говорим. У самом енглеском Закону којим су основане правне комисије, говори се о потреби да правне комисије у свом раду користе упоредноправне студије. На тај начин, први пут у једном правном пропису Енглеске признаје се вредност упоредног права. Сем тога, када Енглеска уђе у Европску економску заједницу а то ће по жељи Парламента бити 1. јануара 1973. године — наш задатак ће бити да хармонизујемо и до извесне мере изједначимо наше право у складу с правом осталих држава чланица. Ово је изричито и јасно регулисано Римским споразумом ⁽¹³⁾, а потребу да се то учини вама свакако не треба да објашњавам, јер ви имате дугу традицију борбе са тешкоћама различитих правних система који су важили на територији ваше државе. Енглеске правне комисије већ раде на бази обимних упоредноправних студија које се нарочито односе на правне системе суседних европских држава. Постало је уобичајено да се у Британију позивају правници компаративисти да дају своје прилоге раду поменутих комисија на *ad hoc* бази, а такође се позивају и страни правници да усмено изнесу своја мишљења о страном праву. Вероватно сте и сами приметили да велике групације држава са заједничким циљевима захтевају да се изврши хармонизација права. Недавно, на пример, издато је на завршетку 25. заседања СЕВ-а у Букурешту 9. августа 1971. године ⁽¹⁴⁾ саопштење према коме у „сложеном програму” свих земаља чланица СЕВ-а „изгледа да је остварен значајан степен „интеграције” у области права. Учињени су предлози да се настави с радом на стандардизацији правних система, јер они са своје стране подстичу привредну кооперацију и трговинске споразуме, а такође је предложено да се изврши покушај оснивања једног арбитражног органа који би решавао спорове. Није, према томе, изненађујуће да у оквиру проширене Европске економске заједнице, коју би чинили десеторица а не шесторица, дође до значајније хармонизације и унификације права. Да би се то могло да оствари у енглеском праву је неопходно да се претходно изврше темељне измене.

⁽¹³⁾ В. чл. 101. и 102. Римског споразума о оснивању Европске економске заједнице.

⁽¹⁴⁾ *The Times*, од 9. августа 1971. године.

6.

На крају желим да укажем на две ствари. Једна се односи на кратак осврт онога шта су енглеске Правне комисије до сада постигле, а друга би представљала моју оцену правне технике коју смо ми усвојили као и какве поуке на основу тога могу да се извуку.

У вези са првом ствари желим да укажем на списак питања садржаних у петом годишњем извештају Правних комисија за годину 1969—70, из кога може да се види обим њихових активности. Тако, на пример, учињен је знатан напредак у вези са нацртом Законика о уговорима, затим Законика о праву власника и закупопримаца, као и Кривичног законика. Породично право је реформисано доношењем познатих закона о разводу брака и имовинскобрачном режиму. Нацрт Закона о ништавости брака такође је усвојен и управо је ступио на снагу ⁽¹⁵⁾. Предложена је ревизија управног права која би се вршила путем посебно основане Краљевске комисије док се посебној комисији којој би помагала Правна комисија планира поверавање ревизије закона о заштити личних права.

Остала питања која су такође узета у разматрање односе се на пореско право, прописе о друмском саобраћају, старатељству малолетника, планирању градова и села, загађивање пловних вода и многа друга.

7.

Пре него што завршим своје предавање желео бих да кажем неколико речи о оцени досадашњег рада на плану реформе права у Енглеској.

Свакако да је најважније достигнуће на пољу правне реформе било оснивање у години 1965. наших двеју Правних комисија. Комисија за енглеско право има пет чланова и особље од око 48 људи, међу којима се налазе и неколицина који су учествовали у припремању закона у парламенту. Комисија има врло обимну библиотеку која се састоји од преко 10.000 књига и она се врло брзо проширује нарочито књигама из области упоредног права, иако су друге универзитетске библиотеке у Лондону такође при руци и често се користе.

Главна карактеристика наше правне комисије је у томе што је она једно независно тело које не припада Министарству правде и има непосредан приступ Парламенту. Желео бих на овом месту да укажем на неке предности и негативне стране овог система. Одмах морам да напоменем да није постојало опште одобравање у погледу стварања Министарства правде. Сматрало се ⁽¹⁶⁾ да иницијативе организатора реформе права могу бити надјачане од стране политичара; и да ће у том смислу реформа имати тенденцију да постане ствар државне политике. Сасвим јасно да би једно независно тело које би давало савете парламенту о стању на пољу права имало више предности. Нема сумње да је управна функција министарства правде од вредности и сада се баш ради на проширивању надлежности уреда лорда канцелара. Износећи вам енглеско мишљење о министарству правде не могу да не цитирам Персивалов извештај

(15) Закон о ништавости брака од 1971. године.

(16) A. Martin, *op. cit.*, стр. 10.

о Министарској одговорности за право, који се појавио 25. јуна 1971. године. Цитирајући, са допуштењем лорда канцелара, лорда Хеилшем-а, извештај наводи следеће:

„... Уколико министарство правосуђа значи, као што је то случај у неким земљама, да исто министарско тело треба да буде надлежно за покретање парнице, за кривични третман и за организацију судства онда смо ми против тога. Ми сматрамо нашом срећом и једном од снага нашег система да ове различите функције нису испреплетене и сматрамо изузетно значајним да ни у будуће не буду.

Уколико то значи, као што је случај са неким другим земљама, министарство надлежно за организацију судства и вођење рачуна о способним судијама, ми смо против тога, јер сматрамо досадашњи систем наименовања бољим.

Ако то значи било шта мање од поменуће две алтернативе, не видимо довољно оправдања било за стварање посебног одељења или било чега другог што би било боље од постојећег система. Конкретно, ако то значи — као што је случај у неким земљама — Министарство одговорно за квалитет права, сматрамо да та функција може најбоље да буде задовољена садашњим системом” (стр. 11 и 12).

Оно што ја мислим да ће произаћи као најзначајнији прилог реформи права, то је независност тела коме је реформа поверена у односу на њене активности од спољне контроле. Већ смо могли приметити да су правне комисије основане за време лабуристичке владе. Оне су наставиле са радом и под конзервативном владом. Оно што ми правници нарочито ценимо односи се на чињеницу да је нама допуштен прилаз овим комисијама без осећања да говоримо влади која је тренутно на власти а која може сутра да ту не буде. Нема сумње да влада мора имати утицаја, али потреба за реформом права не мора нужно да коинцидира са листом приоритета коју је сачинила влада.

Нема сумње да ће правници историчари међу вама открити у ономе што сам до сада рекао да код Енглеца постоји дубока сумња у односу на извршну власт. Није никаква нова идеја ако се каже да је целокупан развој енглеског права базиран на заштити личности од арбитрарне власти. Али ако се тај систем вековима развијао у Енглеској, из тога не мора нужно да произађе закључак да је то једини могући систем правне реформе. Сасвим сигурно моја намера није била да вам га препоручим ради усвајања. Као студент вашег правног система импресиониран сам вашом жељом за реформом, чак и новим правним концепцијама које су, изгледа, резултат ваших живих дискусија. Уколико можете да извучете било какве поуке из нашег искуства, биће ми драго, а ја ћу се потрудити да искористим моју садашњу посету да научим све оно што могу из вашег искуства. Надам се и желим да, супротно храбром војнику на Косову, вашу храброст, независан дух и смисао за новим, комбинујете са опрезношћу која је неопходан чинилац да ваш правни систем учините дугочиним спомеником вашег искуства.

РЕЗЮМЕ

Реформа права — английский опыт

Прежде чем приступить к изложению того, как и каким образом в настоящее время производится пересмотр английского права, автор указывает на несколько основных характеристик английского права. Прежде всего, Англии в ее истории не были известны резкие перемены правовой системы и тем самым ключ к пониманию английского права следует находить в эволюции, а не в революции. О переменах решалось лишь тогда, когда веские причины говорили в пользу того, что они необходимы. Точно также следует учитывать и то обстоятельство, что английское право является правом, основанным на судебном прецеденте, что также осложняет реформу в том смысле, в каком она известна правам, основывающимся на римском праве.

Вопрос реформы права в Англии со всей серьезностью возник в шестидесятые годы. На основании Закона об юридических комиссиях, в 1965 году были образованы две комиссии: одна — для Англии и Уэльса, другая — для Шотландии. Комиссии работают на базе обширного сравнительного изучения правового материала и до сегодняшнего дня они подготовили проекты Кодекса о договорах, Уголовного кодекса и Кодекса о правах владельцев и нанимателей. Семейное право уже ранее было переработано после принятия Закона о разводе брака, имущественных отношений супругов и Закона о расторжении брака. Из остальных вопросов, находящихся на повестке дня работы указанных комиссий, автор обращает внимание на пересмотр налогового права, положений о дорожном транспорте, опеке над несовершеннолетними, планировании городов и деревень, загрязнении водных путей и т.д.

Возбуждение вопроса о реформе английского права, образование указанных юридических комиссий, а также большое значение, придаваемое сравнительному праву в связи с предстоящей кодификацией, автор объясняет главным образом обстоятельством, что с вхождением Великой Британии в Европейское экономическое содружество появилась необходимость в приближении английского права к праву стран данного европейского объединения. А чтобы это осуществить Англии необходимо предварительно произвести пересмотр своего права.

SUMMARY

Law reform: The English experience

Before describing how and in what way the present revision of English law is being carried out, the author lists a few basic characteristics of English law. First of all, during her history England has had no abrupt changes in her legal system; accordingly, the key to understanding English law is evolution not revolution. Changes have been made only if convincing reasons have justified them as indispensable. It should also be taken into account that English law is precedential, which also makes reform more difficult than in countries basing their legal system on Roman law.

The question of reforming law in England was seriously initiated in the '60s. In 1965 under the Law Commissions Act, two commissions were set up: one for England and Wales another for Scotland. These commissions have worked on the basis of copious studies, and so far the following draft laws have been prepared: a Code on Contracts, a Criminal Code, a law on Landlord and Tenant. Family law has already been reformed by passing: of the Law on Divorce and Matrimonial Property and the Law on Marriage.

Annulment. Among other items on the agenda of these commissions are the revision of tax law, the provisions on road transport, guardianship over minors, town and country planning, pollution of navigable waters, etc.

The author explains the initiation of English law reform, the setting up of the commissions mentioned, and the great significance attached to comparative law with regard to future codification, primarily because Great Britain's joining the European Economic Community will necessitate making English law more comparable to the laws of the countries belonging to this European integration. In order to make this possible England is in the situation where she must carry out the revision of her law beforehand.

RÉSUMÉ

La réforme du droit: l'expérience anglaise

Avant d'exposer comment et de quelle manière est effectuée la réforme actuelle du droit anglais, l'auteur attire l'attention sur plusieurs caractéristiques fondamentales du droit anglais. En premier lieu, l'Angleterre ne connaissait pas dans son histoire de brusques changements dans son système juridique, en conséquence la clef pour la compréhension du droit anglais est l'évolution et non point la révolution. Les décisions sur les changements n'étaient prises que dans les cas que des raisons convaincantes les réclamaient et quand les changements étaient indispensables. Il faut de même tenir compte du fait que le droit anglais est un droit de précédent, ce qui rend aussi plus difficile la réforme dans le sens tel que le connaissent les droits qui ont pour base le droit romain.

La question de la réforme du droit a été soulevée sérieusement en Angleterre dans les années soixante. En 1965, en vertu de la Loi sur les commissions juridiques deux commissions sont fondées, l'une pour l'Angleterre et la Pays de Galle et l'autre pour l'Ecosse. Ces commissions travaillent sur la base de vastes études de droit comparé et jusqu'à présent sont préparés les avant-projets suivants: du Code des contrats, du Code pénal et du Code sur le droit du propriétaire et du locataire. Le droit familial a été déjà réformé auparavant par l'adoption de la Loi sur le divorce, le régime matrimonial des biens et la Loi sur la nullité du mariage. Parmi les autres questions qui se trouvent à l'ordre du jour de ces commissions l'auteur cite la révision du droit fiscal, des prescriptions sur la circulation routière, la tutelle des mineurs, la planification des villes et des villages, la contamination des voies navigables etc.

La mise à l'étude de la question concernant la réforme du droit anglais, la formation des commissions juridiques mentionnées, ainsi que l'attribution d'une grande importance au droit comparé, qui est en relation étroite avec la future codification, l'auteur explique principalement par le fait qu'à la suite de l'entrée de la Grande Bretagne dans la Communauté économique européenne il sera nécessaire que le droit anglais se rapproche du droit des pays de cette intégration européenne. Pour que cela puisse être possible l'Angleterre s'est trouvée dans la situation qui exige d'effectuer au préalable la révision de son droit.

НОВИНЕ У ПРЕДНАЦРТУ ЗАКОНА О СТАМБЕНИМ ОДНОСИМА

Уставноправни разлози су налагали доношење републичког закона о стамбеним односима као потпуног закона, јер је чланом 7, став 1, тачка 7. Закона о примени одредаба савезних закона у области друштвено-политичког система и у другим областима, за које је чланом 16. и 17. Уставног закона за спровођење Уставних амандмана XI до XLI одређено да пре-стају најдоцније 31. XII 1971. године („Службени гласник СРС” број 51/71). Ради очувања правног континуитета предвиђено је да се до доношења новог републичког закона о стамбеним односима примењују одредбе савезног Закона о стамбеним односима („Службени лист СФРЈ” број 11/66).

Нацртом Закона о стамбеним односима покушало се да се уваже бројни, како економски, тако и социјални разлози, јер су деформације на тржишту станова биле очигледне.

Разумљиво, посебна пажња је посвећена станарском праву са основном концепцијом да је коришћење стана заштићени закуп, уговорни однос између лица које је добило стан на коришћење и даваоца стана, односно радне организације која привређује стамбеним фондом.

Чланови 8, 28. и 32. Преднацрта прописују како се стиче станарско право. Наиме, чланом 8. је регулисано, као и досада, да се станарско право стиче даном законитог усељења у стан, ако овим законом није друкчије одређено. Да би неко лице постало носилац станарског права потребно је, пре свега, да давалац стана на коришћење донесе акт о давању стана на коришћење (члан 28. Преднацрта), да на основу акта даваоца стана склопи уговор о коришћењу стана са организацијом за привређивање стамбеним зградама (у даљем тексту: стамбено предузеће) — члан 32. и најзад, да се усели у стан, јер је коришћење стана најважнија компонента станарског права. Уговор о коришћењу стана се закључује у писменој форми и на неодређено време, а може се закључити и на одређено време ако се стан додељује на привремено коришћење до обезбеђења уговореног стана. Од ова три услова за стицање станарског права постоје случајеви у којима неки од њих недостају, на пример акт даваоца стана на коришћење: када се власник усељава у сопствени испражњени стан, када се сустанар проширује у испражњени сустанарски део стана и сл. Уговор као правни основ за стицање станарског права садржи како обавезне одредбе које проистичу из закона, тако и диспозитивне

одредбе које се могу утврђивати законом, општим актом даваоца стана односно општим актом стамбеног предузећа.

Међутим, и у Преднацрту је задржана једна ранија нелогичност да према члану 37. (раније члан 55. Закона), ако се лице коме је стан додељен без оправданог разлога не усели у стан у року од 30 дана од дана закључења уговора, он губи право на коришћење стана, не рачунајући потребно време за припремање стана на коришћење.

Противно правној логици овде се губи право на коришћење стана, као есенцијално овлашћење станарског права, ако се не усели у стан у року од 30 дана од дана закључења уговора, иако је према цитираном члану регулисано да се станарско право стиче даном законитог усељења у стан. Апсурдно је да се неко право губи још пре него што је стечено. И без ове одредбе давалац стана на коришћење може тужбом суду тражити да суд утврди да се лице коме је стан додељен (не носилац станарског права, јер то пре усељења није ни могло постати) није у предвиђеном року уселило у стан, да затим тражи продају стана како би са станом могло даље да диспонира.

Чланом 3. Преднацрта установљава се дужност даваоца стана на коришћење да донесе општи акт о давању стана на коришћење, с тим што је већим делом дата обавезна садржина таквог акта: да се њим утврђују као услови давања стана на коришћење ред првенства при давању стана, услови под којима носилац станарског права може давати стан подстанарима, услови под којима носилац станарског права може стан користити за обављање пословне делатности, услови под којима се може извршити пресељење радника у одговарајући стан којим се битно не погоршавају његови услови становања и услови за раскид уговора о коришћењу стана када носилац станарског права раскине радни однос пре рока датог у писменој форми приликом ступања на рад. Ово стога што је врло честа појава да радници који добију стан у једној радној организацији напуштају ту радну организацију односећи собом и стан и крћећи стално углавном оскудне стамбене фондове на тај начин. Као што се види, велики број питања је сада препуштен регулативи даваоца стана на коришћење, док је то раније било регулисано савезним законом.

Најважније је да сада лице које сматра да је давањем стана на коришћење другом лицу повређено његово право одређено општим актом даваоца стана на коришћење, може да поднесе тужбу суду са одређеним тужбеним захтевом: да му давалац стана у одређеном року да на коришћење тај или други стан и то одговарајући, као и право на накнаду штете која је тужиоцу нанета повредом његовог права. Тужба се подноси у року од 30 дана од дана сазнања о давању стана на коришћење, односно најкасније у року од 90 дана од дана усељења другог лица у додељени стан. Мислим да ова последња одредба о року од 90 дана од усељења изазива правну несигурност лица коме је стан додељен и који се у стан већ уселио, па би требало оставити само онај први рок од 30 дана од дана сазнања. Насупрот оваквом регулисању, чланом 38. Закона, у ставу 4. регулисано је да се против решења донетог по приговору не може покренути у овим стварима ни управни ни судски поступак. Сада је у овој осетљи-

вој и најважнијој животној потреби радног човека обезбеђена судска заштита.

Из Преднацрта су изостављене одредбе о праву грађана на својину на појединим становима и породичним стамбеним зградама, јер је то предмет регулисања Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта. Иначе, поставља се питање да ли није превелик обим права на два већа или три мања стана како је то Закон о национализацији дозволио, па се сматра да је за задовољавање породичних потреба довољан један већи или два мања стана. Зна се да је шпекулација са становима врло велика, да власници више станова издају цео стан подстанарима (иако Закон изричито прописује да се подстанару може издати само део стана) уз огромне закупнине које су и десетину пута веће од кирије — станарине за тај стан, с обзиром да општинске скупштине углавном нису прописале колике највеће закупнине за део стана могу бити.

Сада је прецизирано да се под породичним домаћинством сматрају брачни друг, деца, родитељи носиоца станарског права, као и лица која је носилац станарског права по закону дужан издржавати а која са њим заједно станују. На овај начин ће се спречити да се после смрти носиоца станарског права или његовог трајног престанка коришћења стана појављују као корисници стана и друга лица која нису била чланови његовог домаћинства, као на пример по основу доживотног издржавања и сл. Судска пракса је чврсто стајала на становишту да се чланом домаћинства не може сматрати лице које је по основу оваквог уговора имало право коришћења стана али само за живота примаоца издржавања.

Станарско право које је по својим компонентама у данашњем правном режиму стамбене привреде јаче од власничког права, може престати на више начина:

- смрћу носиоца станарског права који није имао чланове домаћинства,

- отказом уговора о коришћењу стана, и

- престанком уговора о коришћењу стана ако се зграда или део зграде у којој је стан мора рушити.

Интересантан је начин престанка станарског права услед отказа, а разлози отказа су сада проширени. Према члану 45. Преднацрта, отказ уговора о коришћењу стана се може дати носиоцу станарског права који има празан стан или породичну стамбену зграду у истом месту а који по површини одговара потребама његовог породичног домаћинства. Овде би се могло поставити питање појма „истог места“, какав је случај, рецимо, Београда, јер смо недавно у недељном прилогу „Политике“ могли видети да ће се шире подручје града Београда простирати чак до Шапца и Новог Сада. Да ли је данас под појмом истог места обухваћен Земун и Београд, те би овом питању требало посветити још пажње. Сигурно да је овакав случај и са осталим републичким центрима. Као празан стан сматра се и стан дат на коришћење после 23. VII 1959. године. Ово је необично важна новина јер је масовна појава да појединци користе станове у друштвеној својини а сопствене станове издају у закуп. Сматра се да само у Београду неколико стотина лица живи искључиво од ренте на бази изнај-

мљивања станова у приватној својини. Даље, отказ уговора о коришћењу стана се може дати носиоцу станарског права и кад он и чланови његовог породичног домаћинства који су заједно са њим становали у стану престану да ненаменски користе стан непрекидно дуже од 6 месеци односно годину дана. Сматраће се да стан није искоришћен наменски и у случају када носилац станарског права само повремено навраћа у стан као и у случају када цео стан издаје на коришћење подстанарима, или кад цео стан користи лице које није члан породичног домаћинства. На овај начин ће се спречити да носилац станарског права потврђује своје право само формалним повратком у земљу сваких 6 месеци односно сваке године и на тај начин годинама стан не користи наменски а убира велике приходе од њега. Ипак, мислим да се овде није водило рачуна да ли је радник у иностранство упућен, да ли је отишао „по потреби службе” или не. Не можемо раднике који су упућени или су по „потреби службе” отишли у иностранство да доводимо у ситуацију да по повратку у земљу немају ни основни стандард — стан. Оставити да радне организације својим општим актом регулишу овакве ситуације, чини се да није у овом моменту пожељно, јер је претежнији друштвени интерес.

Појачана су права радних организација да могу отказати стан раднику који је при занимању радног односа добио стан а затим самовољно напустио радну организацију, или буде осуђен због кривичног дела, па му престане радни однос „по његовој молби или захтеву”. Овај последњи случај није по стилизацији усклађен са Основним законом о радним односима који овакав начин престанка радног односа не дефинише, па је употребљена погрешна терминологија. Наиме, члан 100. ОЗРО-а („Сл. лист СФРЈ” број 12/70), прописује да раднику може да престане радни однос и да иступи из радне организације, под условом да о томе обавести радну заједницу и да остане на раду онолико времена колико је то општим актом прописано, од дана саопштења своје намере.

С друге стране, сопственици „неусељених станова” на којима друга лица имају легално станарско право, имају само голо право својине и доведени су сада у бољи положај. Према подацима, у Србији има 120.000 до 150.000 станова чији власници у њима не станују а многи од њих живе у тешким стамбеним приликама. Чланом 54. Преднацрта, предвиђено је да сопственик може тражити испражњење своје породичне стамбене зграде и стана, ако носиоцу станарског права даје у замену стан који одговара и задовољава потребе носиоца станарског права и чланова његовог породичног домаћинства. Суд може усвојити тужбени захтев за испражњење стана и у случају када сопственик понуди у замену мањи стан који задовољава потребе носиоца станарског права, затим ако носилац станарског права остварује економску корист издавањем стана подстанарима или га користи за обављање пословне делатности. Досада је сопственик био дужан да обезбеди други одговарајући стан, што је у стамбеној оскудици било врло тешко, поготово што је одговарајући стан значајно и исту површину. Треба такође имати у виду, с друге стране, да су многи од ових сопственика својину стекли по далеко нижој цени од прометне вредности. Сопственику се такође даје право да слободно располаже испражњеним сүстанарским делом стана.

Нацртом је побољшана дефиниција одговарајућег стана односно другог стана, па према члану 6. Преднацрта, као одговарајући стан сматра се и стан који, узимајући у обзир све услове становања, а нарочито величину, удобност и место на коме се стан налази, битно не погоршава његове услове становања — носиоца станарског права који би се у тај стан имао уселити. Као други стан који задовољава потребе носиоца станарског права и чланова његовог породичног домаћинства сматра се стан који има бар минимум опреме и површине који одговара просечним урбанистичким нормативима у насељу.

„Заштићени подстанари” тј. они који су као подстанари затечени 23. јула 1959. године, када је Закон о стамбеним односима ступио на снагу, сада су изједначени не само са носиоцем станарског права у погледу отказа уговора о коришћењу стана већ и са сұстанарима, јер је то у суштини сұстанарски однос. Овим се иде на ликвидацију сұстанарских односа, јер се по члану 57. Преднацрта празан стан може дати само на коришћење једном носиоцу станарског права, дакле забрањено је стварање нових сұстанарских односа.

Нацртом се више не предвиђа категорија „нужног смештаја” која је по члану 77, став 2. Закона регулисана тако да се под нужним смештајем сматра просторија која обезбеђује станаре од елементарних непогода и њихово покућство од оштећења. Нужни смештај се обезбеђивао брачном другу који је након развода брака по одлуци суда у ванпарничном поступку престао бити носилац станарског права на заједничком стану, као и у неким случајевима отказа уговора о коришћењу стана. У пракси се овај нужни смештај приближио обезбеђењу другог стана, те се није било речи о санкцији каква је иначе била интенција законодавца. Код развода брака је и до 70% бивших брачних другова остајало да живи у истом стану услед оскудице станова који би могли послужити као нужни смештај.

Пошто је коришћење стана уговорни однос, према Преднацрту сви спорови треба да се решавају у судском поступку а не у управном поступку (досада се пред управним органом утврђивало бесправно усељење и расправљали се сұстанарски спорови).

Као што се види, Преднацрт доноси многа побољшања, мада се поставља питање да није пренаглашено право стамбеног предузећа, као што је нејасно да ли ће стамбено предузеће савезних органа управе имати исти положај као и градско стамбено предузеће или не. Треба бити посебно опрезан колико и које материје препустити регулативи радних организација. У сваком случају Преднацрт је дао могућност да се елиминишу многе шпекулације које су биле један од извора социјалних разлика и неоснованог обогаћења појединаца.

Радмила Петаковић

ОДНОСИ ПРИ ФИНАНСИРАЊУ СЛУЖБЕ ДРУШТВЕНОГ КЊИГОВОДСТВА И ОРГАНИЗАЦИОНИХ ЈЕДИНИЦА ТЕ СЛУЖБЕ У 1970. ГОДИНИ

I. — Главни директор и Савет радне заједнице Службе друштвеног књиговодства — Централа Загреб са филијалама Бјеловар, Чаковец, Дубровник, Госпић, Карловац, Нашице, Осиек, Ријека, Сплит, Шибеник, Вараждин, Вуковар, Забок, Задар, Загреб и Славонски Брод поднели су представку Уставном суду Југославије у којој предлажу да се покрене поступак за оцену законитости и уставности Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, коју су донели Савет радне заједнице Службе и генерални директор на седници од 14. децембра 1970. године. Подносиоци представке су истакли да је наведеном Одлуком извршена повреда члана 154. Устава Југославије, члана 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства и члана 199. Статута Службе. У образложењу својих твђења подносиоци представке наводе да је Одлука од 14. децембра 1970. године донесена са повратним дејством, јер је важење Одлуке одређено од 1. јануара 1970. године, чиме је повређена одредба члана 154. Устава Југославије. Члан 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства предвиђа да ће се образовање и коришћење заједничких фондова Службе као целине утврдити статутом или другим општим актом, па је чланом 148. Статута Службе и предвиђено да приходи које оствари филијала наплатом по Тарифи накнада Службе чине приход филијале, осим дела накнаде који се издваја за потребе организационих јединица за шира подручја. Члан 5. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, по мишљењу подносилаца представке, ограничава износ дела накнаде који се издваја за потребе ширег подручја таксативно одређених радних места чији се трошкови покривају из тог дела накнаде, тако што предвиђа да се вишак средстава који остане по подмирењу потреба ширег подручја има вратити оним републикама које су односни вишак оствариле. Према томе, закључују подносиоци представке, средствима за покриће издатака ширег подручја не могу располагати Савет Службе и генерални директор, него их могу само користити у складу са утврђеном политиком сходно члану 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства. Коначно, подносиоци представке сматрају да се Одлуком од 14. децембра 1970. године одлучивало о обавезама организационих јединица, па је нацрт Одлуке морао бити изнет на разматрање пред зборове радних

људи ради изјашњавања и давања примедба, сходно члану 199. Статута Службе. С обзиром да спорни акт није достављен на изјашњавање у складу са наведеним прописом, то је извршена повреда поступка доношења општег акта.

У мишљењу датом на представку, генерални директор и Савет радне заједнице Службе друштвеног књиговодства — Главне централе Београд, у целини побијају наводе представке, оспоравајући њихову основаност. У прилог својих тврђења наводе да је Одлука о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години заснована на одредби члана 143. Статута Службе, која предвиђа да се сваке године за наредну годину израђује план прихода и расхода организационих јединица Службе, на основу јединствених критеријума и норматива које утврђују савет Службе и генерални директор. С обзиром да је у питању одлука о финансирању, њено трајање је једнако трајању једне рачунске године, а важење јој истиче доношењем завршног рачуна за односну рачунску годину. Због тога се измене и допуне одлуке, извршене у току трајања рачунске године, не могу сматрати актима која имају повратно дејство, све док се не донесе завршни рачун за односну годину. У погледу навода представке који се односе на повреду одредбе члана 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства, истиче се да су Одлуку од 14. децембра 1970. године донели овлашћени органи у оквиру спровођења законских овлашћења, а сходно члану 148, став 2. Статута Службе, који предвиђа да се поједини приходи Службе, наплаћени по Тарифи накнада Службе од царине, савезног пореза на промет и камата на фондове у привреди, могу образовати на нивоу Службе. С обзиром да су чланом 10. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, донесене 23. децембра 1969. године, наведени приходи предвиђени за покриће признатих трошкова свих организационих јединица, то су они образовани на нивоу Службе а мерила и критеријуме расподеле тих прихода утврђује Савет Службе и генерални директор, сходно члану 150. Статута Службе. Према томе, проширењем радних места која ће се финансирати из овако образованих прихода Службе, које је извршено Одлуком о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, није повређена одредба члана 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства. Најзад, пошто су наведена средства већ образована на нивоу Службе, њиховом прерасподелом не задире се у интересе организационих јединица које су обрачунале и наплатиле та средства, па следствено томе није постојала обавеза из члана 199. Статута Службе да се нацрт Одлуке достави на разматрање зборовима радних људи. Но, такође се посебно истиче да је приликом доношења првобитног текста Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. године од 23. децембра 1969. године, нацрт Одлуке достављен на изјашњавање организационим јединицама Службе и да су том приликом сакупљена мишљења и предлози тих јединица да се круг радних места која ће се финансирати из средстава образованих на нивоу Службе, прошири и другим радним местима, а између осталог и радним местом шефа експозитуре. Са-

вет радне заједнице и генерални директор су, приликом утврђивања текста Одлуке од 23. децембра 1969. године, одлучили да се о таквим предлозима расправи накнадно, кад се прикупе подаци о притицању и расподели наведених средстава. Доследно томе, кад је финансијска служба поднела извештај о средствима из ког се видело да постоје расположива неутрошена средства на нивоу Службе, Савет Службе и генерални директор су донели спорну одлуку, којом су удовољили предлозима и захтевима који су поднети у току дискусија о првобитном тексту Одлуке од 23. децембра 1969. године. На тај начин су се организационе јединице ипак изјасниле о Одлуци од 14. децембра 1970. године пре њеног доношења.

II. Уставни суд Југославије је, на основу поднете представке и мишљења датог на представку, нашао да има основа за преиспитивање уставности и законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године, па је донео решење о покретању поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, на својој седници од 29. јуна 1970. године. У одговору на решење о покретању поступка, Савет Службе и генерални директор, уз потписе главних директора свих републичких и покрајинских централа Службе, осим Централне Загреб, потврдили су наводе и разлоге дате у одговору на представку. На јавној расправи, која је одржана у Уставном суду Југославије 5. октобра 1970. године, учесници у поступку у целини су остали при својим становиштима, изнетим у писменим поднесцима.

III. Уставни суд Југославије установио је, у претходном поступку и на јавној расправи, следеће: Одлука о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, коју су донели Савет Службе и генерални директор на седници од 14. децембра 1970. године, садржи одредбу којом је предвиђено да ће се трошкови радног места шефа експозитуре у свим организационим јединицама Службе покривати приходима наплаћеним по тарифном ставу 23. Тарифе, па је на тај начин проширила круг лица чији се трошкови финансирају из истог извора, а који је био утврђен чланом 10. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години од 23. децембра 1969. године. Одлуком од 14. децембра 1970. године предвиђено је и да ће се она примењивати од 1. јануара 1970. године.

За оцену уставности и законитости наведене одлуке било је битно утврдити порекло средстава образованих на нивоу Службе, ради оцене правног режима који ће се применити на та средства. Начин образовања и расподеле средстава Службе друштвеног књиговодства у начелу је утврђен одредбама Закона о Служби друштвеног књиговодства и Статута Службе, и то тако што свака организациона јединица Службе, из прихода које оствари, утврђује свој укупан приход и доходак према обиму и квалитету извршених услуга. Остварени доходак организациона јединица самостално распоређује, по основима и мерилима која утврђује својим општим актима, а у складу са Статутом Службе. За утврђивање укупног прихода и дохотка организационих јединица важе прописи предвиђени за при-

вредне организације. Укупан приход и доходак и расподела дохотка организационих јединица утврђују се завршним рачунима тих јединица, а укупан приход и доходак Службе као целине представља укупан приход и доходак свих њених организационих јединица. Статутом или другим општим актом Службе ближе се одређују мерила за учешће организационих јединица у приходима, које фондове имају организационе јединице Службе, образовање и коришћење заједничких фондова Службе као целине, начин удруживања средстава, и друга питања у вези са средствима за рад Службе.

Тарифом накнада за послове и услуге Службе друштвеног књиговодства за 1970. годину, у тарифном ставу 23. предвиђено је да за послове евиденције, послове контроле и информативно-аналитичке послове Служба обрачунава накнаду у износу од 3,1 од хиљаде на приходе друштвено-политичких заједница и друштвених фондова, пре њихове расподеле. Чланом 148, став 2. Статута Службе предвиђено је да приходи наведени у тарифном ставу 23, које сачињавају накнаде од царина, савезни порез на промет и камата на фондове у привреди, могу да се образују на нивоу Службе. Чланом 5. став 1. Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. године од 23. децембра 1969. године одређено је да се наведена средства образују на нивоу Службе, а распоређују на начин предвиђен у члану 10. Одлуке. Распоред средстава извршен је на тај начин што су предвиђена радна места у свим организационим јединицама Службе чији ће се трошкове покривати приходима из тарифног става 23. Тарифе. Радним местима из члана 10. Одлуке од 14. децембра 1970. године додато је и радно место шефа експозитуре у свим организационим јединицама Службе.

На основу описаног правног режима финансијских средстава Службе друштвеног књиговодства и начина њиховог образовања и расподеле, Уставни суд Југославије је стао на становиште да средства образована на нивоу Службе служе за задовољавање јединствених интереса Службе као целине и да њихову расподелу, сагласно наведеним прописима, врше Савет Службе и генерални директор. У том погледу, Одлуку од 14. децембра 1970. године донели су овлашћени органи и у складу са чланом 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства. Исто тако, Суд је стао на становиште да је Одлука о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години акт планске расподеле средстава и да као такав може бити измењен и допуњен у току његовог извршења. Због тога је Суд оценио да није извршена повреда члана 154. Устава Југославије, јер је Одлука од 14. децембра 1970. године донесена у току извршења плана за 1970. годину. Овакво правно становиште Суда заснива се на одредби члана 143. Статута Службе која је била правни основ за доношење Одлуке од 23. децембра 1969. године и њене допуне од 14. децембра 1970. године.

IV. С друге стране, правни режим образовања и коришћења финансијских средстава Службе друштвеног књиговодства, утврђен прописима важећим у часу доношења Одлуке од 14. децембра 1970. године, обезбеђује организационим јединицама да самостално утврђују и распоређују

остварени укупан приход и доходак, на начин предвиђен прописима који важе за привредне организације, ако Законом о Служби друштвеног књиговодства није друкчије одређено. С обзиром да је наведеним Законом предвиђено да ће се статутом или другим општим актом ближе одредити мерила за учешће организационих јединица у приходима и фондовима који се образују за Службу као целину, произилази да се мимо статута и других општих аката не могу утврђивати мерила која би сужавала самоуправна права организационих јединица у вези са располагањем остварених укупних приходом и дохотком.

Пошто је чланом 5. Одлуке од 23. децембра 1969. године предвиђено да се вишак средстава образованих на нивоу Службе, а неутрошених за намене одређене том Одлуком, враћа републикама у којима је односни вишак остварен, то да би Савет Службе и генерални директор донели општи акт којим умањују износ вишка који треба да се врати републикама, на тај начин што би повећали већ утврђени обим коришћења тих средстава, потребно је да такав општи акт донесу на начин и у поступку који су предвиђени за доношење општих аката којима се одлучује о обавезама организационих јединица Службе. Поступак доношења наведене врсте општих аката је регулисан чланом 199. Статута Службе.

У претходном поступку и на јавној расправи, Уставни суд Југославије је утврдио да нацрт Одлуке од 14. децембра 1970. године није био достављен зборовима радних људи организационих јединица Службе ради изјашњавања и давања примедба, сагласно члану 199. Статута Службе.

Уставни суд Југославије је оценио да се примена одредбе о поступку доношења општих аката у погледу изјашњавања зборовима радних људи на нацрт општег акта, не може заменити предлозима и мишљењима која су радни људи дали приликом доношења раније важећег општег акта, а у конкретном случају предлозима стављеним при разматрању нацрта Одлуке од 23. децембра 1969. године. Осим тога, Уставни суд Југославије сматра да се воља радних људи, изражена на зборовима радних људи, може доказивати само записником вођеним о току збора радних људи, а записник не може заменити административни изврштај или писмо старешине организационе јединице у којој је одржан збор радних људи.

Према томе, пошто у поступку пред Уставним судом Југославије генерални директор и представник Савета радне заједнице Службе друштвеног књиговодства — Главна централа, Београд, нису пружили доказе да је нацрт Одлуке од 14. децембра 1970. године био разматран на зборовима радних људи организационих јединица Службе, то поступак доношења Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години није спроведен у складу са чланом 199. Статута Службе. Тиме је извршена повреда права самоуправљања радних људи који су, сагласно Амандману XV Устава Југославије, наведеним чланом Статута регулисали питање одлучивања у конкретном случају, условљавајући доношење општег акта којим се одлучује о обавезама организационих јединица, претходном изјавом воље израженом на зборовима радних људи организационих јединица.

V. Сходно напред изложеном, а на основу члана 35, став 2. Закона о Уставном суду Југославије, Уставни суд Југославије је одлучио да је Од-

лука о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години од 14. децембра 1970. године супротна члану 199. Статута Службе, који сагласно Уставу Југославије, регулише остваривање самоуправних права радних људи Службе друштвеног књиговодства, па је одлука поништена.

VI. — За сагледавање уставности и законитости Одлуке о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години од 14. децембра 1970. године од битног је значаја имати у виду природу, карактер и организациону структуру Службе друштвеног књиговодства.

Служба друштвеног књиговодства је јединствена служба и она као таква има својство правног лица (члан 4. Статута). У том погледу СДК представља специфичну радну заједницу, у погледу које је донет и посебан савезни закон који регулише односе у овој радној организацији на специфичан начин, имајући у виду и специфичан начин пословања и свих организационих јединица и Службе као целине, при чему Служба као целина свакако представља израз једне дијалектичке супротности делова и целине, али у исти мах и израз једног дијалектичког јединства делова и целине, и то како делова међусобно (имајући у виду делове на разним нивоима) тако и између делова — појединачно или групно — и целине. Разуме се да и оваква специфичност СДК није могла да иде и не иде на супрот основним уставним принципима о самосталности сваког радног колектива у оквиру сваке радне организационе јединице, али су у тим специфичностима морале да дођу до изражаја ове битне чињенице: остваривање законом одређених задатака било које организационе јединице није могуће без трајне и повезане сарадње са свим организационим јединицама — с једне стране; и остваривање прихода од стране ове службе, бар у једном делу, по основу просечних мерила за целу земљу и за полове који се јединствено морају извршавати у целој земљи — с друге стране.

Све ово указује да при сагледавању међусобних односа унутар СДК као целине треба стално имати у виду и дати одраза управо оваквом карактеру ове Службе. А то значи да јединство уставних принципа о месту и положају радних организација не значи и униформност у њиховој примени на све радне организације. Управо то јединство уставних принципа може се остварити само уз вођење рачуна о специфичностима, јер је најслабије остварено јединство када се на неједнаке примењују једнаки критеријуми. При томе свакако да СДК нужно у себи носи већи степен јединствености него скоро било која друга „заједница” образована обавезно законима на нивоу Југославије, тако да она, бар до сада, није била заједница већ „јединствена организација” (тач. I Основних начела Статута СДК).

VII. — С обзиром на овакав карактер и организациону структуру СДК, а имајући у виду важеће прописе, треба сагледавати и одређивати и правни статус средстава односно појединих делова средстава СДК. Посебно кад су у питању средства образована на нивоу Службе из наплаћених прихода по Тарифи накнада Службе од царина. Отуда се поставља пи-

тање јединствености или нејединствености правног третмана и правног статуса свих врста средстава и свих врста прихода СДК.

Нормативни текстови које треба имати у виду јесу следећи:

Чл. 93. Закона о Служби друштвеног књиговодства: „Статутом или другим општим актом Службе ближе се одређују мерила за учешће организационих јединица у приходима, које фондове имају организационе јединице Службе, образовање и коришћење заједничких фондова Службе као целине, начин удруживања средстава, и друга питања у вези са средствима за рад Службе”. — Према томе организационе јединице имају „право учешћа у приходима”, а као организационе јединице, у смислу чл. 21. Статута СДК, јављају се филијале, главне филијале; централе и Главна централа, које све имају „право учешћа у приходима”, а ти приходи припадају Служби као таквој, имајући у виду организацију и структуру СДК онаквом каквом ју је поставио и регулисао Закон о Служби друштвеног књиговодства.

Чл. 16. Статута: „За извршавање послова из свог делокруга Служба обезбеђује средства наплатом накнада од корисника друштвених средстава за услуге у пословима платног промета, наплатом накнада од друштвено-политичких заједница и друштвених фондова за послове евиденције, контроле и информативно-аналитичке послове, из прихода за послове које врши на основу уговора, као и из других прихода који оствари”. — Дакле, разликују се три основне групе послова (платни промет, послови евиденције и послови по основу посебних уговора), тако да је то разликовање посебно битно и за правни статус средстава која се остварују по појединачним од ових врста послова. Тако је и поступљено у свим даљим прописима, а тако је и у пракси живота и делатности СДК (чл. 142. Статута СДК).

Чл. 17. Статута: „Укупан приход и доходак утврђује се на нивоу организационих јединица на начин предвиђен прописима који важе за привредне организације, ако Законом о Служби друштвеног књиговодства није другачије прописано”. — А, као што је наведено, Закон о СДК, у чл. 93, предвиђа да се мерила за учешће организационих јединица у приходима ближе одређују Статутом или другим општим актом Службе.

Чл. 143. Статута: „Сваке године за наредну годину, према упутству генералног директора, израђује се план прихода и расхода јединица и Службе на основу јединствених критеријума и норматива по врстама послова који се покривају Тарифом накнада Службе. Критеријуме и нормативе утврђује Савет Службе и генерални директор.” — На овај начин план прихода и расхода организационих јединица „и” Службе представља једну целину, и као такав се, и у току остварења и извршења и при састављању завршног рачуна Службе има и третирати, посебно кад је реч о приходима за услуге које су нормиране Тарифом. То јединство Службе у свему, аналогно чл. 4. Статута СДК, види се и из чл. 153. Статута: „Организационе јединице и Служба врше у току године привремени обрачун укупног прихода и доходака. Коначан обрачун укупног прихода и дохотка и расподеле оствареног дохотка врши се завршним рачуном организационих јединица и Службе”.

Чл. 145. Статута: „Организациона јединица Службе може за послове и услуге из свога делокрута утврђивати и ниже износе накнада од накнада утврђених Тарифом накнаде Службе, на терет дела накнада који њој припада”. — Што значи да све накнаде које инкасира организациона јединица, дакле првенствено филијала, не припадају тим организационим јединицама, већ само један део од тих накнада. То исто проистиче и из текста става 1, чл. 152. Статута: „Приход који по одредбама овог Статута припада организационој јединици чини њен укупан приход”. Зато се у ставу 1, чл. 147. Статута и говори само о обрачуну и уплати свих накнада од стране филијала по тарифи за послове и услуге из члана 142, тач. 1. и 2. Статута СДК.

Чл. 148. Статута: „Приходи које филијала оствари уплатом по Тарифи накнада Службе чине приход филијале, изузев дела накнада који се издавају за потребе организационих јединица за шире подручје. Изузетно, уплаћени приходи по Тарифи накнада Службе од царина, савезног пореза на промет и камата на фондове у привреди могу се образовати на нивоу Службе. Износи накнада које организационе јединице уплаћују по члану 142, тачка 3. овог Статута чине сопствене приходе и у целини улазе у укупан приход организационе јединице која их је остварила”. — На тај начин постављају се три врсте интерног режима, у оквиру целине Службе, за овде побројане врсте прихода које све обрачунавају и наплаћују филијале. Један, и то је основни режим, важи за све приходе из тач. 1. и 2 чл. 142. Статута, с тим да у односу на један део ових средстава долази до издавања за потребе организационих јединица за шире подручје, при чему је реч о приходима који припадају филијалама али које оне обавезно издавају за потребе организационих јединица за шире подручје, и то само за потребе организационих јединица за шире подручје. Други режим важи за приходе — накнаде утврђене по тач. 3, чл. 143. Статута, и то су сопствени приходи филијале, из којих се ништа не издаваја за потребе организационих јединица за шире подручје нити за било какве друге потребе изван филијале које би оствариле овакве приходе пошто они улазе у целини у укупан приход организационе јединице која их је остварила. Најзад, изузетно, као посебан режим предвиђа се за приходе по тарифи Службе од царина, савезног пореза на промет и камата на фондове у привреди, под претпоставком да се донесе одлука да се ови приходи, или само неки од њих образују на нивоу Службе. У таквом случају, ако оваква одлука буде донета и за онај део прихода за који таква одлука буде донета, није реч ни о „сопственим приходима” који у целини припадају односним појединим организационим јединицама (став 3, чл. 148. Статута), ни о „накнадама које припадају” организационим јединицама директно и искључиво (став 1, чл. 145. Статута), већ о посебним средствима Службе која су образована управо и само на нивоу Службе (став 2, чл. 148. Статута), без обзира што се и ова средства „обрачунавају и наплаћују” од стране односно преко филијала (став 1, чл. 147. Статута).

Чл. 150. Статута: „У случају из члана 148. став 2. овог Статута, са рачуна Службе средства се расподељују на организационе јединице службе према мерилима и критеријумима које утврђују Савет Службе и гене-

рални директор". — Овај пропис је аналоган пропису из чл. 149, управо стоји са њим у паралелном односу, пошто регулишу циљеве и начин утrophка, изван филијала, две врсте средстава, прихода Службе пошто оне имају и посебне правне режиме у погледу намене чему служе и начина како се распоређују и троше.

У смислу и на основу свих овде наведених нормативних текстова, који су сви у сагласности са Уставом и Законом о Служби друштвеног књиговодства, надлежни органи службе Савет Службе и генерални директор донели су најпре 23. децембра 1969. године Одлуку о начину финансирања организационих јединица Службе друштвеног књиговодства у 1970. години, а затим 14. децембра 1970. године и Одлуку о допуни Одлуке о начину финансирања организационих јединица СДК у 1970. години, у погледу које се, (ове друге) поставило питање уставности и законитости. Овом одлуком од 23. децембра 1969. године, у члану 5. постављена су подробна правила о режиму прихода образованих на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. Статута: „Приходи које организациона јединица ужег подручја оствари по тарифном ставу 23. Тарифе, из накнада обрачунатих и уплаћених по приходима федерације од царина, по издвајању прихода организационих јединица ширег подручја, представљају заједничке приходе организационих јединица и формирају се на нивоу Службе", с тим да ти „заједнички приходи Службе служе за покриће недостатака средстава... за послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница", а да се „вишак средстава који остане у заједничким приходима по подмирењу недостатака средстава у републикама, враћа оним републикама које су оствариле вишак по овом основу сразмерно извршеним уплатама. Враћени вишак средстава расподељује се на начин који споразумно утврде организационе јединице у односној републици". Према томе овде се, на бази већ постигнутог искуства и сагласности свих организационих јединица, констатује да су у питању „заједнички приходи организационих јединица и Службе", да ти „заједнички приходи Службе" служе задовољењу одређених потреба, и да се „вишак средстава који остане у заједничким приходима" враћа републикама а не директно организационим јединицама, с тим да се тај вишак средстава у односној републици распоређује на начин који споразумно утврде организационе јединице, што значи да то нису ни била средства било које одређене јединице, а најмање само оних које су их „обрачунале и наплатиле", већ да су то у првом реду и у основи заједнички приходи Службе као целине, с тим да се они имају трошити, сходно чл. 150. Статута, према мерилима и критеријумима које утврђују Савет Службе и генерални директор, и с тим да се ако остане изван вишак од ових заједничких прихода прописује како се он враћа односним републикама, при чему републике могу та средства расподелити само сходно ставу 3, члан 5. Одлуке од 23. децембра 1959. године.

Полазећи од тога да су то „заједнички приходи организационих јединица на нивоу Службе", Одлука од 23. децембра 1969. године у члану 10, а затим и Одлука о допуни те Одлуке од 14. децембра 1970. године, утврђују мерила и критеријуме о расподели тих средстава на организационе јединице Службе, са рачуна Службе, а све то сходно наведеним прописима како Статута СДК тако и Закона о СДК.

VIII. — Према томе, из свега овога се види да сви приходи обрачунати и наплаћени од стране филијала, а то значи у крајњој линији сви приходи Службе као целине немају у свему исти правни режим у унутрашњем животу Службе. Вођење рачуна о специфичностима Службе као јединствене службе нужно намеће и специфичност у погледу појединих врста прихода. Тиме се управо правилно и изражава и одржава суштина организационе структуре и унутрашњег дијалектичког јединства свих организационих јединица Службе, која је и створена законом, чије је основно уређење одређено законом, чији су приходи не само одређени законом него на сличан начин и фиксирани — омеђени, па према томе која из свега тога мора да у себи садржи и специфичности у погледу располагања и трошења извесног дела односно извесних врста извора њених прихода. При томе нужно код неких од тих прихода мора да дође до изражаја одређени степен заједничности и солидарности свих људи и свих организационих јединица Службе, јер се без тога ова Служба не може ни замислити, јер су управо на томе и засноване специфичности правног режима појединих делова средстава — прихода ове Службе.

Ова чињеница заједничности и солидарности лежи у бити свих нормативних текстова о СДК, па било да су у питању законски текстови или аутономни општи акти саме СДК, тако да се у њеном аспект у треба и мора сагледавати и оцена уставности и законитости свих општих аката СДК, па и Одлуке од 14. децембра 1970. године.

Зато се, сходно изложеном, средства из става 2, чл. 148. Статута СДК имају сматрати заједничким приходима свих организационих јединица и Службе као целине, с тим да за њих важи посебан правни режим који је регулисан у чл. 150. Статута СДК, с тим да одлуке о мерилима и критеријумима којима се распоређују ова средства на организационе јединице Службе донесе Савет Службе и генерални директор, као што је то и учињено како са Одлуком од 23. децембра 1969. године, тако и са Одлуком од 14. децембра 1970. године. Треба додати да овим уопште нису погођена права организационих јединица које наплаћују све приходе, пошто је то процентуално изванредно мали део укупних наплаћених прихода од стране основних организационих јединица.

IX. — За оцену законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године мора се поставити и питање оправданости проширења радних места и на „шефа експозитуре“, који би били плаћени из средстава образованих на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. и чл. 150. Статута СДК.

Сматрамо да три разлога говоре у прилог оправданости односно законитости овог проширења, разуме се сагледаваних са становишта и у аспект Службе онако како је она, као јединствена служба, предвиђена Уставом а регулисана Законом.

С једне стране, и у 1969. години је, у односу на 1968. годину дошло до проширења ових места, тиме што је обухваћено и место директора филијале, а из Статута се види да у многим случајевима, код већих организационих јединица, и експозитура врши низ послова које врше филијале.

С друге стране, у 1971. години место шефа експозитуре је обухваћено да буде плаћено из оваквих заједничких прихода.

Најзад, познато је да је у току 1970. године дошло, са разлога општих привредних кретања у нашој земљи, до несразмерног повећања уво-за, па према томе и до несразмерног повећања укупног износа наплаћеног од стране СДК на име накнаде за услуге око царина, тако да је било и могуће и оправдано, а и сагласно основним законским прописима о карактеру СДК, да у овоме вишку учествују све организационе јединице, с обзиром да је тај вишак остварен у несразмери са повећаним радом филијала преко којих се обрачунавају и наплаћују накнаде за рад на царинама, при чему треба имати у виду да економски односи наше земље са капиталистичким и социјалистичким земљама и географски положај појединих наших република изазива обим наплаћивања који не одговара распореду стварних платноца царина.

Х. — Питање законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године постављено је и у вези са чл. 199. Статута СДК, чији став 2. гласи: „Нацрти правилника и одлука којима се одлучује о обавезама организационих јединица, које доноси Савет Службе односно Савет Службе и генерални директор, као и нацрти правилника и одлука које доносе организационе јединице, морају бити изнети на разматрање пред зборове радних људи ради изјашњавања и давања примедба”.

По нашем мишљењу само одлука о образовању средстава на нивоу Службе, дакле одлука да треба да се таква средства образују и из којих прихода се имају она образовати представља одлуку која се мора донети у смислу става 2, чл. 199. Статута Службе јер се за такву одлуку може рећи да представља одлуку којом се „одлучује о обавезама организационих јединица”. А такву одлуку садржи члан 5. Одлуке од 23. децембра 1969. године који је донет у смислу и по поступку прописаном у чл. 199. Статута СДК. Такав би, на пример, морао бити случај и са одлуком која би била донета за неке послове у смислу чл. 33. Статута СДК.

Насупрот томе, одлуке којима, у смислу чл. 150. Статута Службе, „са рачуна Службе средстава се распоређују на организационе јединице Службе”, не представљају одлуке којима се одлучује о „обавезама организационих јединица”, већ само одлуке којима се утврђују мерила и критеријуми за коришћење односно расподелу средстава већ скупљених на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. Статута Службе, и то образованих на томе нивоу по одлуци донетој према чл. 199. Статута Службе. То што је члан 10. унет у исту одлуку у којој је и члан 5, не значи да се и за одлуку од чл. 10. морао провести поступак у смислу чл. 199. Статута Службе, па такав поступак није морао да се проводи ни при доношењу Одлуке од 14. децембра 1970. године којом је допуњен члан 10. Одлуке од 23. децембра 1969. године. Обе те одлуке су донете на основу чл. 150. Статута Службе, и то без обзира на позивање на чланове Закона о СДК и Статута СДК у заглављу те две одлуке. На тај начин и чл. 10. Одлуке од 23. децембра 1969. и Одлуке од 14. децембра 1970. представљају одлуку о „распореду” „са рачуна Службе”, па су за њихово доношење надлежни само Савет Службе и генерални директор и то без обавезе провођења поступка по чл. 199. Статута Службе.

С друге стране чак и ако би се стало на становиште да је и Одлука од 14. децембра 1970. године требало да буде донета у смислу чл. 199. Ста-

тута Службе, мислимо да је у суштини тако и поступљено, тј. да су организационе јединице биле стално у току разматрања питања да ли треба и да ли има средстава, прикупљених на нивоу Службе у смислу става 2, чл. 148. Статута Службе, да се из тих средстава исплате и лични доходи шефова експозитура на територији целе земље. У поступку консултовања организационих јединица при доношењу Одлуке од 23. децембра 1969. године, на основу мишљења и предлога организационих јединица, још у јуну месецу 1969. године, Комисија за финансирање Савета Службе је поднела следећи предлог: „да се размотри укључивање у признате трошкове за послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница и оних радних места чији је рад непосредно везан за извршавање основних функција Службе који проистичу из Закона о Служби друштвеног књиговодства.

На основу наведеног мишљења организационих јединица Службе, Комисија је Савету дала следећи предлог: „да се у признате трошкове за послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница укључе и трошкови директора организационих јединица ужег подручја. Уколико се на бази прорачуна утврди да се из средстава која се остварују по пословима за рачун друштвено-политичких заједница могу обезбедити средства за покриће трошкова и других радних места посебно везаних за обављање функција екстерне контроле, потребно би било размотрити могућност укључивања и руководиоца организационог дела послова контроле у организационој јединици ужег подручја.”

У току месеца августа 1969. године, приликом разматрања предлога усавршавања система финансирања у Служби, већина организационих јединица затражила је да се у послове који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница укључе и још нека радна места чији рад је везан за вршење ових послова. 75 организационих јединица тражило је проширење радних места а од тога 10 јединица се изјаснило за шефове експозитура.

Исто тако, приликом разматрања и давања мишљења на нацрт Одлуке о начину финансирања организационих јединица Службе за 1970. годину, у којој је већ било укључено радно место директора, већи број организационих јединица захтева да се унесу и још нека радна места у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница. Укључење још неких радних места тражило је 68 организационих јединица, а од тога 16 јединица се изјаснило за шефа експозитуре.

На основу изнетих захтева на 40. седници Савета Службе одржане 23. XII 1969. године донета је Одлука о начину финансирања организационих јединица Службе у 1970. години. Овом одлуком, поред раније утврђених радних места у систему финансирања за 1969. годину, у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница, укључују се у 1970. години и трошкови за радно место директора филијале. Том приликом су изнета и мишљења да се укључивање још неких радних места у току 1970. године у трошкове ових послова разматра у зависности од висине остварених средстава.

Приликом давања предлога и мишљења по питању система финансирања у вези са изменама и допунама Статута Службе, август 1970. годи-

не, од 56 јединица колико их је дало своје мишљење, 32 јединице су се изјасниле да се у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница укључи и радно место шефа издвојене радне јединице — експозитуре.

Имајући све ово у виду Савет Службе је на 46. седници, одржаној 21. и 22. октобра 1970. године, између осталих донео и следећи закључак: „По периодичном обрачуну за период I—IX 1970. године утврдити стање заједничких средстава и могућност укључивања шефова експозитура у расподелу ових средстава. Рачуне и предлоге припремити за прву наредну седницу Савета Службе”.

О овим ставовима Савета Службе биле су упознате све организационе јединице Службе преко записника који се свима доставља. На записнике и посебно на овај са 46. седнице, организационе јединице нису ставиле примедбе, а чланови Савета Службе који консултују изборне јединице, на 47. седници Савета Службе одржане 14. XII 1970. године, када је донета оспоравана Одлука, гласали су и то: 29 чланова „за” и 4 „против” (од укупно 36, присутно је било 33), чиме је потврђена сагласност већине организационих јединица за доношење овакве одлуке.

У 1971. години примењује се исти систем финансирања који је примењиван у 1970. години. То значи да се у трошкове послова који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница, укључују трошкови следећих радних места: директор филијале, шеф експозитуре, статистичар, виши статистичар, виши инспектор, инспектор, шеф послова анализе, виши аналитичар, аналитичар, референти са вишом спремом који обављају послове статистике, референти са високом спремом који обављају послове екстерне контроле и анализа, приправници са високом спремом који су примљени на рад у пословима који се обављају за рачун друштвено-политичких заједница, као и радна места на пословима двојезичне администрације — дактилограф и преводилац.

Одлука је донета на 51. седници Савета Службе одржане 31. III 1971. године са 28 гласова „за” и 3 „против” (колико је било присутних од укупно 36 чланова).

Из овога се види да је став из Одлуке од 14. децембра 1970. године био предмет изјашњавања организационих јединица. На тај начин је *de facto* постигнуто оно што је циљ чл. 199. Статута Службе тј, да се чују и мишљења радних људи у целини Службе, како би затим надлежни органи, Савет Службе и генерални директор, донели своју одлуку у смислу чл. 150. Статута Службе. И не само да су се на овај начин само чула мишљења радних људи већ су ти радни људи најнепосредније и директно утицали на доношење ових одлука пошто су колективи тих радних људи управо сами чинили предлоге, тако да је Савет Службе управо на предлог радних заједница донео и прву и другу одлуку.

Овакво мишљење проистиче и заснива се на социолошком и телеолошком тумачењу правних норми, јер се њихов смисао има утврђивати сходно друштвено корисном циљу који се жели постићи, при чему уз сву важност формалних захтева процедуре, суштина односа мора преовлађивати при оцењивању примене и поштовања правних норми. А све овде

изложено показује и доказује да је у погледу Одлуке од 14. децембра 1970. године тако и поступљено, тј. да је у суштини она донета сходно чл. 199. Статута Службе, иако, по нашем мишљењу, то није ни било потребно за пуноважност управо ове Одлуке.

XI. — Ово мишљење о сагласности са Уставом, Законом о СДК и Статутом СДК Одлуке од 14. децембра 1970. године има у виду и заснива се на допунским аргументима, као што су: Одлука од 14. децембра 1970. године важи само за једну годину, и то за 1970. годину за коју је већ донет и завршни рачун СДК; приходи по основу рада СДК на пословима царина били су несразмерно већи него што се могло очекивати на почетку 1970. године и били су у несразмери са повећањем рада односних организационих јединица СДК на пословима царина, тако да би се пре могло поставити питање да ли није било места да се примени тач. 7. Тарифе накнаде за послове и услуге Службе друштвеног књиговодства за 1970. годину, по којом „ако Служба, накнаду, коју према тарифном ставу 23. ове Тарифе, наплаћује у проценту од прихода друштвено-политичких заједница и друштвених фондова, оствари при непромењеном обиму посла у износу већем од прихода који су служили као основ за утврђивање тог процента, дужна је да друштвено-политичким заједницама и друштвеним фондовима врати више остварени износ накнаде“; законитост, па и оправданост Одлуке од 14. децембра 1970. године треба сагледавати и оцењивати у склопу уставног система наше земље који је важио у 1970. години с обзиром да је у питању одлука која се примењује само у тој години, при чему, разуме се, могу бити присутне и савремене тенденције нашег уставног уређења, па у склопу тога и перспективе положаја и организационе структуре СДК у будућности али не могу бити, за Одлуку која важи само за 1970. годину, одлучујуће; итд. итд.

Уз то при заузимању става о уставности и законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године треба имати у виду и две врло значајне и специфичне околности.

С једне стране, доношење оцене уставности и законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године може да има значаја само за СДК, с обзиром на специфичности ове Службе, тако да је треба и сагледавати уз вођење рачуна о свим тим специфичностима које проистичу из законског регулисања ове Службе. Чини нам се да се све то нема довољно у виду када се на унутрашње односе у СДК примењују у основи прописи који важе за привредне организације. Овде је у питању једна радна заједница односно једна радна организација која се не може изједначити, кад је реч о Служби као целини, ни са једним обликом удружених односно интегрисаних привредних организација.

С друге стране, при заузимању ставова о законитости Одлуке од 14. децембра 1970. године треба имати у виду однос уложеног рада и висине средстава остварених у 1970. години у целини СДК по основу наплате накнада за услуге по пословима царина, конфигурацију наших република у односу на центре увоза у нашој земљи, као и оправдани захтев да у расподели овако на недовољно економски заснованим критеријумима скупљеном износу заједничких средстава равномерно учествују што више орга-

низационе јединице и из неразвијених република (у питању су у суштини шефови експозитура са територије СР Босне и Херцеговине, СР Македоније и СР Црне Горе), чиме би се, бар у односу на овако добијена и на рачуну Службе прикупљена средства, у нешто већем обиму применио принцип солидарности и заједничности који лежи у основи Службе друштвеног књиговодства оваква каква је она била, по законским и статутарним прописима у нашем уставном систему у 1970. години.

Проф. Борислав Т. Благојевић

УСЛОВИ ЗА ИЗМЕНУ ЗАХТЕВА ПО ЧЛАНУ 130. ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

У чл. 184, ст. 1. Основног закона о пензијском осигурању (ОЗПО) прописан је 31. 12. 1966. године као последњи дан рока у коме је осигураник могао поднети захтев да се на основу изјава сведока утврђује посебан стаж, а 31. 12. 1967. године као задњи дан рока у коме су осигураник или лице ван радног односа могли поднети захтев да се на основу изјава сведока утврђује стаж осигурања. У неким случајевима странке су доказивале да су захтеви који су поднети после наведених рокова у ствари измена односно проширење захтева поднетог у законском року и на тај начин побијале правилност примене чл. 184, ст. 1. ОЗПО. У таквим случајевима, од одговора да ли је у питању измењени или проширени захтев по чл. 130, ст. 1. Закона о општем управном поступку (ЗУП) или нов захтев, зависила је и оцена да ли су испуњени процесноправни услови за покретање управног поступка поводом захтева странке да се неки периоди времена утврде у посебан стаж односно у стаж осигурања на основу изјава сведока. Код тога ваља нагласити да је по судској пракси рок из чл. 184. ОЗПО процесни а не материјални и да је било схватања која су напуштена да је то материјално-правни рок.

Став 1, чл. 130. ЗУП-а гласи: „Пошто је поступак покренут, странка може до доношења решења у првом степену проширити стављени захтев, или уместо ранијег захтева ставити други, без обзира да ли се проширени или измењени захтев заснива на истом правном основу под условом да се такав захтев заснива на битно истом чињеничном стању”. Овај пропис предвиђа могућност измене захтева односно његовог проширења. То може бити проширење већ стављеног захтева ако странка тражи више или уместо ранијег захтева стављање другог. Ово је могуће ако су кумулативно испуњени следећи услови: 1. да је проширени или измењени захтев поднет пре доношења решења у првом степену по захтеву поводом кога је покренут поступак и 2. да се проширени или измењени захтев заснива на битно истом чињеничном стању.

Из примера који следе види се да је пракса Врховног суда Србије у примени овог прописа различита па из такве праксе произилази и нејед-

нака примена чл. 184, ст. 1. ОЗПО када су у питању ствари из пензијског стажа.

Тужилац је у року из чл. 184, ст. 1. ОЗПО ставио захтев да му се на основу изјава сведока по основу радног односа утврди у стаж осигурања одређени временски периоди а у ефективном трајању по чл. 146. ОЗПО време проведено ван радног односа од 1. 6. 1942. до 1. 10. 1944. године. По истеку горњег рока а пре доношења решења у првом степену тужилац је изменио захтев утолико што је тражио да се сада у посебан стаж у двојструком трајању по основу учешћа у НОБ-у утврди време од октобра 1943. до 30. 9. 1944. године. Захтев за посебан стаж по чл. 140. ОЗПО расправљен је по чл. 184, ст. 1. овог закона и чл. 125. ст. 2. ЗУП оценивши да је реч о новом а не измењеном захтеву јер се заснива на другојачијем, а не на битно истом чињеничном стању. Пресудом У бр. 11548/71 суд је одбио тужбу јер се измена захтева заснива на другојачијем чињеничном стању па се има узети да је то нов а не измењени захтев и да је поднет после законског рока.

У другом случају, тужилац је изван рока из чл. 184, ст. 1. ОЗПО ставио захтев да му се на основу изјава сведока у стаж осигурања утврди време од 1. маја 1945. до 1. јула 1951. године као проведено у радном односу. Захтев је одбачен применом чл. 184, ст. 1. ОЗПО и чл. 125, ст. 2. ЗУП. Тужилац се позивао на околност да је 1967. године, дакле у законском, року ставио захтев да се у стаж осигурања утврде периоди рада у раздобљу од 1928. до 1929. године, те да није у питању нови него проширени захтев. Пресудом у бр. 9750/71. суд је тужбу одбио налазећи да није реч о проширеном него о новом захтеву будући да се заснива на различитом чињеничном стању пошто се односи на други период запослења а различит од првог.

У трећем случају тужилац је 26. 12. 1966. године ставио захтев да му се на основу изјава сведока утврди у стаж осигурања седам временских периода проведених у радном односу код шест послодаваца. Пре доношења решења у првом степену захтевом од 24. 2. 1969. године тражио је да се у стаж осигурања утврде још два временска периода по основу радног односа код двојице нових послодаваца и да се у посебан стаж по основу учешћа у НОБ-и по чл. 140. ОЗПО утврди време од 20. октобра 1944, до 15. 5. 1945. године. Први захтев расправљен је мериторно решењем а други је одбачен посебним закључком полазећи са становишта да је то нов а не проширени захтев и да је поднет после истека законског рока. Суд је пресудом У бр. 3711/71. тужбу уважио нашавши да је образложење решења недовољно и да је тиме повређен ст. 2. чл. 209. ЗУП.

Евиденција судске праксе забележила је поводом примене чл. 130, ст. 1. ЗУП-а следећи правни став „Када странка која је у року из чл. 184, ст. 1. ОЗПО поднела захтев да јој се на основу исказа сведока утврди одређени пензијски стаж, по истеку овог рока а пре доношења решења у првом степену допунила поднети захтев, тражећи да јој се у стаж призна и време које није било обухваћено раније поднетим захтевом, онда ову допуну не треба третирати као посебан захтев већ као измену захтева у смислу чл. 130. ЗУП-а“. Став је изведен из пресуде У бр. 4260/70.

У Билтену ВСЈ бр. 31. од јануара 1971. године на страни 17. објављен је закључак: „У жалби се може изнети и захтев за нов стаж, у ком случају не важе ограничења из чл. 184. ОЗПО”.

У пракси Врховног суда Србије примењиван је став из наведеног закључка када је главна управна ствар била право на инвалидску пензију или на старосну пензију а поступак је покренут пре истека рока из чл. 184. ст. 1. ОЗПО. У том случају нови стаж је третиран као нова чињеница уз жалбу (*beneficium novogum*). Евидентирани правни став из пресуде. У бр. 4260/70. као услов за примену ст. 1. чл. 130. ЗУП узима само рок односно чињеницу да је захтев проширен пре доношења првостепеног решења а не изјашњава се о другом услову који је са првим кумулирајући елемент, не изјашњава се о битно истом чињеничном стању односно о идентитету основа захтева, већ га занемарује.

Да би се настали проблем разрешио, нужно је претходно разјаснити и дефинисати појам чињеничног стања односно утврдити шта се подразумева под појмом „битно исто чињенично стање”.

У испитном поступку као фази управног поступка утврђује се „материјална истина” у циљу правилног решења управне ствари. У чл. 6. ЗУП прописано је „У поступку се мора утврдити право стање ствари и у том циљу морају се утврдити све чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног решења”. Активност органа управе је усмерена на утврђивање „материјалне истине”. С обзиром да чињенично стање треба да одговара овој истини, онда је у овој фази поступка активност органа управе усмерена на утврђивање чињеничног стања потребног за одлучивање. Доказивање је средство за утврђивање тог стања а квалитет тог стања односно његов атрибут је „материјална истина”. Чињенице на којима се заснива непосредна примена закона називају се важне чињенице, одлучне чињенице, правно релевантне чињенице, односно по чл. 160, ст. 1. ЗУП чињенице које могу имати утицаја на решавање ствари а по чл. 6. ЗУП чињенице које су од важности за доношење законитог и правилног решења. Поред правно релевантних чињеница постоје и друге важне чињенице које се најчешће називају доказујуће чињенице јер доприносе утврђивању релевантних чињеница али не улазе у појам чињеничног стања, не служе као основа за непосредну примену права и могу и да изостану. Када употребљава термин чињеница ЗУП тада подразумева правно релевантне чињенице јер у ставу 1, чл. 159. каже: „Чињенице на подлози којих се доноси решење утврђују се доказима” а под доказима подразумева се све што је подобно утврђивање релевантних чињеница. У том смислу ЗУП и у чл. 242, и 243. употребљава појам чињеница. Правне чињенице су догађаји независни од људске воље и људске радње односно људско деловање а од интереса су за примену права, односно по објективном праву за њих су везани настанак, промена или престанак правног односа. Неке чињенице не треба доказивати, ноторне чињенице, чињенице чије постојање закон претпоставља (*presumptio iuris tantum*) као и чињенице чије је постојање неоспорно — чл. 160. ЗУП. Такве чињенице у скупини чине чињенично стање које, дакле, постоји мимо доказа а служи као основа за непосредну примену права. Могуће је да се непосредно примени пропис на чињенично стање које не одговара „правом стању ствари”, не одго-

вара потпуној „материјалној истини“. То би био случај када странка захтевом тражи да се један део времена рада утврди у стаж осигурања и тада не треба утврђивати све чињенице, него оне које су одређене захтевом, и такво чињенично стање није „право стање ствари“ него његов један део.

Закон прописујући материјалноправне или процесноправне услове указује које су чињенице релевантне. Истина, може се рећи да је процес обрнут, да се прво утврђује како се догађај одиграо, да се утврђује чињенично стање сагласно истини и на такво чињенично стање да се примењује одговарајући пропис. Међутим, ако се чињенично стање утврђује по захтеву странке, онда је то утврђивање ограничено петитумом па неће бити увек потребно утврђивати до краја како су догађаји или људске радње раније текли, па чињенично стање неће имати за квалитет „материјалну истину“ у целини. Међутим, предмет одлуке одређује који пропис треба применити а овај, пак, одређује које чињенице треба утврдити, па би то био нормалан правац мисаоног процеса. Решити једну управну ствар значи утврдити одређено чињенично стање и на такво стање применити одговарајућу норму. Како је већ наведено, чињенично стање утврђује се на основу доказа где спадају и доказне чињенице. О постојању неке релевантне чињенице закључује се из резултата доказа. Тај логички закључак изводи се на основу слободног уверења, слободне оцене доказа — чл. 8. ЗУП-а. О постојању права, о правним питањима одлучује се помоћу правних норми, односно примене закона, цени се да ли обележја одређеног случаја одговарају апстрактним обележјима неке правне норме и које, и то би био правни закључак. Правни закључак изводи се тумачењем закона по правилима правне науке и путем судског силогизма где горњи став представља правна норма а доњи чињенично стање.

Ако би се желела поставити дефиниција чињеничног стања у функционалном смислу, онда би она могла да гласи: Чињенично стање је скуп чињеница на којима се заснива непосредна примена закона, или једноставније: чињенично стање је скуп правнорелевантних чињеница.

Ако се дакле под појмом „чињенично стање“ подразумева скуп правнорелевантних чињеница на основу којих се непосредно примењује правни пропис, за разјашњење проблема потребно је разјаснити и појам „битно исто чињенично стање“. „Битно“ значи „суштински“, у „основи веома“, „знатно“. „Битно исто чињенично стање“ било би дакле суштински исто чињенично стање.

Да ли је проширени захтев заснован на битно истом чињеничном стању правно је питање. Реч „битно“ не захтева апсолутну подударност већ дозвољава и нека одступања и она се најчешће тичу проширења обима скупа релевантних чињеница неком новом чињеницом. Та одступања не би смела бити знатна јер би нарушила суштински исто чињенично стање. Тако проширено чињенично стање не би смело представљати самосталну целину у делу који је различит од првобитног стања на коме је ранији захтев заснован, односно то раније чињенично стање не би могло представљати један мањи део новог чињеничног стања на коме је заснован измењени односно проширени захтев. Квантитативна мерила за утврђивање „битно истог чињеничног стања“ не би допринела правилној оријен-

тацији и решењу проблема. То мерило може да буде основ на коме је заснован захтев, па би требало да постоји идентитет тог основа. Измењени односно проширени захтев требало би да је заснован на истом основу на коме је био заснован и ранији захтев. „А идентитет основа захтева постоји ако је животни догађај на којем се заснива странкин захтев остаје у целости непромењен”. (Проф. др Славољуб Поповић: Управно право — општи део „Савремена администрација” 1962 стр. 406) — Као што је напред наведено у прва два случаја суд је нашао да такав идентитет основа не постоји што је и очигледно. У првом случају странка је тражила да се у посебан стаж утврди одређено време по основу времена проведеног ван радног односа због околности наметнутих ратом, а измењени захтев засновала је на другом основу, на активном и организованом раду у народноослободилачкој борби, па су и животни догађаји сасвим различити. У другом случају странка је поставила захтев првобитно да се по основу радног односа утврди у стаж осигурања време од 1928. до 1929. године а захтев је проширила после 31. 12. 1967. године да се у стаж осигурања по основу радног односа утврди време од 1. 5. 1945. до 1. 7. 1951. године. На први поглед могло би се рећи да је основ исти, јер је реч о радном односу, али не постоји идентитет основа, јер су животни догађаји различити пошто између њих постоји интервал времена од 1929. до 1945. године, затим различити су били услови рада и различити послодавци. Међутим, да је тужилац навео да је под истим условима и код истог послодавца продужио да ради на пример још две године, односно 1930. и 1931. године, онда би такав захтев био проширени захтев у смислу чл. 130. ЗУП, јер се заснива на истом животном догађају као и ранији захтев, а чињенично стање проширено је само незнатно и то продужавањем временске димензије. У трећем примеру идентитет основа не постоји, каснији захтев се заснива када је у питању стаж осигурања по основу радног односа на другом животном догађају, јер нису у питању само други временски периоди него и други послодавци — поред тога, проширени захтев у другој тачки заснива се на активном и организованом раду у НОБ-и а то је очигледно други основ од ранијег основа.

На основу изложеног ваљало би закључити да постоји „битно исто чињенично стање „у смислу чл. 130, ст. 1. ЗУП ако је остао исти животни догађај на којем је странка била засновала свој захтев поводом кога је покренут управни поступак, па на том догађају мора бити заснован и измењени или проширени захтев, односно мора бити обезбеђен идентитет основа захтева. Према томе, захтев је измењен или проширен у смислу чл. 130, ст. 1. ЗУП ако је уместо ранијег стављен нови захтев пре доношења решења у првом степену и ако је и нови захтев заснован на истом животном догађају, на непромењеним животним околностима, односно ако постоји идентитет основа захтева. Ако ови услови нису обезбеђени онда је реч о сасвим новом захтеву.

Решењем постављеног проблема на изложени начин неће бити тешко да се у сваком одређеном случају оцени да ли је у питању нов или проширени односно измењени захтев па уколико је реч о новом захтеву поднетом по истеку рока из чл. 184, ст. 1. ОЗПО а пензијски стаж се доказује сведоцима, онда се у смислу одредбе чл. 125, ст. 2. ЗУП поводом так-

вог захтева не може ни покренути управни поступак, сем ако за преко-
рачење законског рока не постоје објективни разлози из става 2, чл. 184.
ОЗПО. Проблем задире у питање једнакости права грађана. Различитим
примењивањем чл. 130, ст. 1. ЗУП поводом пензијског стажа грађани до-
лазе и у различити материјални положај, јер ако се у једном случају
оцени да је у питању проширени или измењени захтев и да се стаж може
доказивати сведоцима будући је ранији захтев поднет у року, онда такав
грађанин може на основу тог стажа остварити право на пензију или неко
друго право. Међутим, ако се у другом случају, у основи истом, оцени да
је у питању нов захтев и поднет после истека законског рока, онда такав
грађанин нема права ни да тражи покретање управног поступка за утвр-
ђивање стажа па неће моћи ни да оствари право на пензију као грађанин
у првом случају. Очигледно је, дакле, да под истим условима права
нису иста.

Лука Драгојловић

ОКО ИНКРИМИНАЦИЈЕ ДВА АКТУЕЛНА КРИВИЧНА ДЕЛА

А. Око квалификовања бића кривичног дела „Одузимање моторног возила” из члана 254а КЗ

I

Познато је, па се о томе овде неће расправљати, да је биће једног оваквог кривичног дела наметнула — не само у нас већ и пре тога у неким другим земљама — одређена савременија друштвена потреба.

Исто је тако добро познато да је у нашем кривичнонеправном законодавству ово кривично дело након увођења новелирано и то како у погледу самога назива и елемената тако нарочито у погледу предвиђене казне. Важећа квалификација, по чл. 254а КЗ, га утврђује као „одузимање моторног возила” иако се, узгред буди речено, у прилично лаичком тирању у јавности оно још увек популарно назива — „позајмљивање” и сл.

Овде исто тако није реч о друштвеним узроцима који изазивају овај облик инкриминисане делатности, који су иначе свакако бројни и разноврсни. Такође није реч ни о борби односно потреби синхронизоване друштвене акције како би се сузбила, ако не онемогућила, оваква друштвено опасна делатност. У том склопу овде није у првом плану нити питање односа друштва тј. ближе речено односа правосуђа у примењивању онога што уобичајено зовемо — „казнена политика”, иако се, наравно, ни то питање не може сасвим занемарити. Чињеница је, наиме, да се свакодневно уверавамо да је оваквих кривичних дела све више, да су укупне и иначе разноврсне штете од њих све веће, што уједно значи да, у сваком случају, расте њихова друштвена опасност, што опет свакако изазива потребу сталног преиспитивања ставова и политике правосуђа према овој врсти криминала. При томе се посебно морају узети у обзир познати и све чешћи случајеви да вршење овог кривичног дела постаје претпоставка за вршење других кривичних дела — разбојничких крађа, тешких провалних крађа, уништавања људских живота бесомучном вођњом по градским улицама и сл. и сл.

Исто тако, овде треба имати у виду начелан став да правосуђе ни у нас, као никада и нигде другде, није било, ни могло, нити може бити једини или пак одлучујући облик борбе противу криминала. Оно, у ствари,

више удара на последице него на саме узроке друштвено опасне делатности, но, наравно, делајући у датим случајевима репресивно, оно делује убудуће и превентивно. Нико, дакле, нема илузија у погледу могућности борбе противу криминала путем самога правосуђа али је, међутим, овде реч о третирању оних могућности које у том склопу ипак постоје.

Интерес грађана, па дакле и друштва у целини, за ову врсту криминалне делатности је несумњиво велики и све већи. Но, међутим, тај интерес свакако побуђује а и обавезује да се врши преиспитивање не само казнене политике него штавише, бар по мом мишљењу, и законодавно-правне политике тј. питања квалификовања друштвено опасне делатности. Овде ће управо о томе бити говора.

II

Квалификација овог кривичног дела гласи: „Ко противноправно одузме туђе моторно возило у намери да га употреби за возњу...“ Слеђује предвиђена казна — најмање три месеца затвора или строги затвор до пет година.

Ако се може рећи да ову инкриминацију посматрамо историјски, онда би се њено увођење у наш казнено-правни систем па и њено одговарајуће квалификовање свакако тако историјски дало и разумети. Наиме, у ранијим периодима нашег развоја, дакле, у време када није било нити много моторних возила, нити много њиховог одузимања и сл., могла се вероватно оправдавати квалификација да је било у питању „позајмљивање“, а касније тј. сада „одузимање“ и сл. Ако би се проучавала одговарајућа судска пракса тога времена, вероватно је да би се то потврдило — најчешће су обично млађи људи узимали возила да би се дуже или краће време возили и сл.

Додуше већ и тада се, бар по мом мишљењу, могло поставити па се и постављало питање правног квалификовања овог кривичног дела, али би се оваква садржина његовог бића ипак унеколико могла оправдати као адекватна том времену, том стању па и таквим друштвеним потребама.

Сада, у знатно измењеним околностима па и у околностима које се и даље све више мењају, што је напред само узгред констатовано, понова се, и то сада са свом оштрином, поставља питање — одрживости овакве правне квалификације.

Овде је, дакле, у првом реду реч о питању правне квалификованости бића овога кривичног дела.

Основни приговор који се у том правцу, по мом мишљењу, може ставити, јесте управо у томе да је, наиме, ово кривично дело неадекватно формулисано, да се у тој инкриминацији садрже такве логичке недоследности па рекао бих чак и апсурди, који доводе у питање уопште смисао инкриминације. Посебно, пак, мислим да се мора ставити приговор у погледу потребног анализирања разлика или, пак, сличности овог кривичног дела од кривичног дела крађе.

III

Узмимо, најпре, макар и у најкраћу анализу, питање битних елемената бића овог кривичног дела. Као што се одмах види, реч је о томе да се:

прво, одузима туђе моторно возило;

друго, да се то одузимање врши противправно, те,

треће, да се оно врши „у намери да га употреби за вожњу”.

Мислим да није тешко доказати извешан логички апсурд када је реч о истакнутом трећем елементу бића овога кривичног дела.

Возило у сваком случају представља у датом систему робне привреде, какав је у основи и наш, робу. Из елементарних научних појмова које утврђује политичка економија, као за ове појмове изворна наука, добро је познато да свака роба има два основна и битна елемента — вредност и употребну вредност. Употребна вредност сваке робе је у томе што је она предмет за употребу, што њено „робно тело” може да задовољи разним својим својствима неку и било коју људску потребу. Као употребне вредности све су робе различите и посебне — свака од њих задовољава само једну одређену потребу.

Полазећи од тих ноторних научних појмова, аутомобил тј. возило у сваком случају служи управо за вожњу. У томе је његова употребна вредност — да се употребљава за вожњу.

Следује, дакле, да се возило увек употребљава за вожњу и само за вожњу па без обзира да ли се оно има и држи по основу својине или по неком другом основу.

Из тога опет логички следује и даље закључивање — аутомобил односно како закон каже „возило” се и купује да се „употреби за вожњу”, као што се оно може и привремено легално или илегално односно „противправно”, „лозајмити” или пак „одузети”. У сваком случају се, дакле, возило узима и користи само зато — да би се употребило за вожњу.

Ако прихватимо ову логику — а лично мислим да је њу немогуће избећи, — онда је питање: да ли је заиста оправдано, да ли је одрживо, да ли је могуће да постоји овако кривично дело са својим овако формулисаним посебним бићем?

IV

Долазимо, као што одмах следује, до тога да се поставља питање сличности или разликовања овога кривичног дела од кривичног дела крађе.

Наш КЗ у члану 249. дефинише крађу на следећи начин: „Ко туђу покретну ствар одузме другом у намери да њеним присвајањем прибави себи или другом противправну имовинску корист, казниће се...” итд.

Као што се види, један од битних елемената бића овога кривичног дела јесте намера присвајања да би се себи или другом прибавила противправна имовинска корист.

На први поглед изгледа да су ове две инкриминације посебне и према томе битно различите. Међутим, мислим да то није тешко довести у сумњу.

Код „одузимања моторног возила” изгледа да је реч о противправном одузимању у намери да се возило употреби за вожњу, док је код крађе у питању намера присвајања да би се прибавила противправна имовинска корист. Ако, међутим, узмемо у обзир оно што је напред речено о употребној вредности аутомобила као ипак одређене робе, онда се питање поставља у другачијем светлу. Аутомобил се, како је напред речено, увек користи за вожњу јер он друге употребе и нема, без обзира да ли га употребљава власник, купац, позајмљивач, таксиста или ко други.

У пракси — и све чешће и све јасније — „одузимаачи” користе одузето моторно возило док год могу. Неки пут је то док имају бензина, али још чешће је случај да они и сами набављају бензин, служе се данима, недељама па и дуже све док могу. Често мењају таблице регистарске, неки пут одлазе не само у друга места у нашој земљи већ чак и у иностранство.

Ово су стварне чињенице стварног нашег свакодневног живота.

Упоредимо сада, даље, ове две правне квалификације. Ако је неко, рецимо у некој радњи, противправно одузео макар и робу мале вредности, рецимо један сапун и сл., и ако је успео да ту робу стави у свој џеп, несумњиво је да би било у питању кривично дело крађе из члана 249. КЗ (овде не узимам у обзир могућност примене члана 4, став 2. КЗ). Дакле, била би реч о томе да је неко туђу покретну ствар противправно одузео у намери да њеним присвајањем прибави противправну имовинску корист. Као што се види, време овде не игра никакву битну улогу, само ако није то покушај кривичног дела.

Упоредимо ово са стварношћу вршења кривичног дела из члана 254а КЗ. „Одузимаач” је противправно одузео туђе моторно возило. То је полазна претпоставка и елеменат бића овога кривичног дела. Шта он жели постићи овим одузимањем? Законодавац каже — он има намеру да га употреби за вожњу. Питање је сада — шта жели онај који, рецимо, купује аутомобил? Наравно да жели да га присвоји, у овом случају легално а не противправно, да би га употребио за вожњу. Шта, међутим, жели, намерава противправни одузимаач са возилом које противправно одузима? Опет, наравно, — да га употреби за вожњу. Ако је легални купац „присвојио” робу куповином и предајом те робе, ако је крадљивац присвојио туђу покретну ствар у случају када је противправно узео и на њој засновао своје притежање, онда из тога следује — шта?

Следује, по мом мишљењу, да изложени логички апсурд у инкриминацији члана 254а доводи у питање постојање самосталног бића овог кривичног дела. Ближе и конкретније речено, поставља се питање није ли реч и овде о кривичном делу крађе? Какво би то посебно инкриминање кривичног дела из члана 254а било када се моторно возило може у ствари употребити само за вожњу, када је намера увек да се оно употреби за вожњу без обзира да ли се легално присваја, „одузима” или „краде”.

Сматрам, дакле, да је, у ствари, реч о кривичном делу крађе, бар код постојеће квалификације ова два кривична дела. Наравно, све док се конкретно не би доказало да је заиста намера била само — „да се дечко мало провоза”.

У чему се, дакле, подударају елементи бића ова два кривична дела? Заједничко им је то да је реч о покретној ствари, о противправном присвајању (без обзира што се код чл. 254а говори о „одузимању”), те да је такође у питању прибављање имовинске користи. Код крађе је, наравно, све то јасно. Мислим, међутим, да је све то јасно и код кривичног дела из чл. 254а КЗ. Ако би могло бити спорно да ли је то противправно прибављање имовинске користи, мислим да се и то може анализом доказати јер и „одузимач” остварује имовинску корист возећи се туђим возилом које би иначе морао платити као власник или као закупца и сл. Чак и кад је реч о обичној шетњи а поготову ако се такво возило употреби за вршење других кривичних дела, за одлазак у друга места и сл., што је заиста све чешћи случај.

V

Сматрам, дакле, да се правном анализом може доказати да се и код овога кривичног дела из члана 254а у ствари ради о кривичном делу крађе. У стварности, мислим да је о томе скоро увек и реч.

Нисам, међутим, упознат ни са једном судском одлуком — односно, наравно, пре тога са таквом оптужницом јавног тужиоца — која би ово кривично дело третирала као крађу.

Зашто је то тако — нисам упознат и не бих могао да објасним. Али, ни ово још није све у овој аргументацији. У стварности се најчешће дешава да „одузимач” противправно одузима и присваја из возила које „одузима” разне ствари или мање вредности. То, наравно, у сваком случају представља кривично дело крађе. Сем тога, „одузимач” увек врши оштећење возила проваљивањем у њега и преудешавањем његових инсталација за вожњу без кључа, чиме врши и кривично дело оштећења туђе ствари из чл 257. КЗ.

Поента ове анализе ипак тек следује: мислим и тврдим да је овде у ствари реч о кривичном делу тешке крађе из чл. 250. КЗ. Ево зашто.

Кривично дело тешке крађе из чл. 250. КЗ је предвиђено тако да представља особите, квалификаторне облике крађе, чији су елементи одређени у чл. 249. КЗ. А наиме, ту је у питању дело крађе ако је она извршена, на неколико утврђених начина. Први од њих је када је у питању крађа која је извршена „обијањем или проваљивањем затворених зграда, соба, каса, ормана или других затворених просторија”. Сада упоредимо: кривично дело „одузимања моторног возила” из чл. 254а КЗ увек се врши тако што се обију врата или прозори затвореног возила. Каква је, према томе, разлика ако се рецимо обије неки затворени орман или се обије — затворени аутомобил? Зашто би разликовали проваљивање у собу, зграду, касу, орман и сл. од проваљивања у аутомобил?

Други облик квалификоване крађе из чл. 250. КЗ је у томе, да је она извршена „од стране више лица која су се удружила за вршење кра-

ба". Свакодневно искуство показује и потврђује да је код одузимања моторног возила увек реч о томе да се удружују два или више лица за вршење овог кривичног дела. Зашто би, дакле, овде правили разлику?

Трећи облик јесте — да се крађа врши „на нарочито опасан или дрзак начин“. Искуство показује да се кривично дело из члана 254а КЗ све чешће врши заиста на нарочито опасан или дрзак начин. Штампала је писала, на пример, о томе да је власник моторног возила усред дана у Кнез Михајловој улици у Београду приметио како „одузимач“ улази у његово возило обијајући га. Када је покушао да прибе колима и спречи такву радњу, „одузимач“ је на њега појурио одузетим колима и вероватно је да би га прегазео да овај није одскочио у страну. Да ли је ово „опасан или дрзак начин“?

Четврти облик тешке крађе из чл. 250. КЗ је у томе, да се крађа врши „од стране лица које је при себи имало какво оружје или опасно оруђе ради напада или одбране“. Мислим да су бројне чињенице праксе показале и све више показују да су „одузимачи“ били наоружани. У том правцу говоре скорашње пуцњаве у Кнез Михајловој улици када су „одузимачи“ „одузетим“ аутомобилима организовано разбијали излоге радњи и при томе пушкарала се са милиционерима успевајући увек да побегну управо тако „одузетим“ возилима.

Конечно, члан 250. КЗ предвиђа да ће се учинилац казнити као и за напред наведене облике тешке крађе и у случају ако вредност покрадених ствари прелази износ од десет хиљада динара. Нема никакве сумње да свако „одузето возило“ прелази овај износ, често пута и многоструко.

По моме мишљењу очевидно и јасно произилази да би се кривично дело из члана 254а могло гонити, квалификовати и кажњавати по свакој и било којој од ових квалификација, које су, иначе, алтернативне.

VI

Може се сада поставити питање — зашто би било потребно да се кривично дело из члана 254а КЗ инкриминише као кривично дело крађе из чл. 249. КЗ (те, полазећи од тога, као кривично дело тешке крађе из чл. 250. КЗ)?

Мислим да су разлози и убедљиви и логични.

Пре свега, у том правцу говори изложена правна анализа, наравно, уколико је она прихватљива.

Затим, у том правцу говоре и разлози одређене друштвене целисходности, бар како их ја видим. Чињеница је да је за кривично дело из чл. 254а КЗ предвиђена идентична казна као и за кривично дело из чл. 249. КЗ; одређени су, наиме, исти посебни минимуми казне затвора односно посебни максимуми казне строгог затвора (затвор најмање три месеца или строги затвор од пет година). Међутим, то су предвиђени распони, али у њиховом оквиру се одређује и утврђује казна у сваком конкретном случају. Кривично дело крађе се ипак на одређени начин нешто другачије третира, и у животу па и у судској психологији и пракси, него кривично дело одузимања моторног возила. Под датим условима вероватно је да ће се за крађу строже судити него за ово друго кривично дело.

Али, није само то. Судска осуда има, поред осталог, и одређено морално и психолошко дејство, а, уосталом, повлачи и неке друге последице у даљем животу осуђеног лица. Вероватно је да се у свим тим релацијама теже третира дело крађе него дело одузимања моторног возила, па и тај моменат није без значаја и утицаја на учиниоца односно могућег учиниоца.

Ипак, одлучујуће је по мом мишљењу ово: кривично дело из чл. 254а у пракси најчешће треба квалификовати као кривично дело тешке крађе из чл. 250. КЗ. Аргументи — уколико су прихватљиви — наведени су напред. А за ово кривично дело следује друга, знатно строжија казна — строги затвор до десет година.

На жалост, створена је таква констелација односа у друштву да морамо ићи и на репресивно дејство казне како би оно убудуће деловало превентивно. Последице кривичног дела из чл. 254а су велике и све веће. И то не само материјалне — ако се тако упропашћују бројни милиони, у крајњој линији, друштвене имовине. Последице су такође моралне и психолошке природе, а такве последице се нешто касније претварају и у политичке последице. Ствара се одређена друштвена клима у којој се оваква делатност већ мора сматрати као одређени чак и политички проблем. Наиме, грађани се све више осећају незаштићени па се јављају протести противу друштва и његових органа, да су неефикасни и сл. Јављају се и разни облици самозаштите (грађани се организују да сами ноћу чувају кола, при чему је долазило и до обостране пучњаве са „одузимачима“ и сл.).

У таквој друштвеној клими и ситуацији, заиста би био апстрактан и неживотан, па дакле и штетан, сваки раније унеколико разумљиви хуманизам према нашем „дечку, који жели да се мало провоза“. Ако је реч — а изгледа да је то све више — о све организованијем криминалу који на тај начин постаје друштвено опаснији, онда морамо одговарајуће реаговати. Ако је реч о асоцијалном, неприлагођеном менталитету, на који не можемо деловати неким блажим мерама, онда на њега морамо утицати онако како морамо. А то, сем осталог, значи да би морали не само поопштрити казнену политику при постојећим квалификацијама већ преиспитати и саме те квалификације.

Уосталом, није без интереса напоменути да законодавства неких других земаља, као што је рецимо Француска, Италија, Пољска и др., колико је познато, третирају ово кривично дело као крађу, тако га квалификују и тако га кажњавају (иако, додуше, законодавства неких других земаља имају и другачије квалификације, више или мање сличне нашој).

Да би се разумело, још једаред јасно истичем да се ово не узима као једини могући излаз и решење, као спасавајућа мера, као нешто што би решило проблем. Толико илузија, наравно, немам. Међутим, чврсто верујем да би ова разматрања требало узети у обзир код предстојеће ревизије нашег казненоправног система како би се размотриле и овакве могућности као само један допринос акције нашега друштва у борби против оваквих друштвено опасних и све опаснијих делатности.

Б. Око квалификације бића кривичног дела „Насилничко понашање на јавном месту” из чл. 292б КЗ

Своједобним новелирањем Кривичног законика уведено је и кривично дело „насилничко понашање на јавном месту” чл. 292б. Елементи бића тога кривичног дела предвиђени су на следећи начин:

„Ко на јавном месту грубим врећањем или злостављањем другог, вршењем насиља према другоме, изазивањем туче, дрским или безобзирним понашањем на други начин угрожава спокојство грађана или ремети јавни ред, а његов ранији живот указује на склоност за оваквим понашањем, казниће се затвором најмање три месеца”.

Сматрам да ова ревизија, прво, правно није одржива, и, друго, није друштвено целисходна. Изнећу овде основне аргументе за један овакав став.

Ако се пажљиво анализирају елементи бића овог кривичног дела, може се тврдити да оно нема битна обележја која мора да има свако кривично дело, да оно нема своју суштину, своје посебно биће (како се то каже у кривичноправној терминологији). Свако кривично дело, наиме, мора имати своје посебно биће, своје посебне битне конститутивне елементе, а пре свега мора постојати одређена радња учиниоца (чињење или нечињење) као и одређена последица.

Шта би било биће овога кривичног дела?

Ако је реч о „врећању или злостављању другог”, или о „вршењу насиља према другом”, о „изазивању туче” или, пак, о „дрском или безобзирном понашању којим се на други начин угрожава спокојство грађана или ремети јавни ред”, то је увек или одређено посебно кривично дело или одређени прекршај. Та су кривична дела односно прекршаји, међутим, предвиђени позитивним законским прописима.

Најмање је, пак, правно одрживо, по мом мишљењу, оно што се овде говори о „ранијем животу” који „указује на склоност за оваквим понашањем”. То је један елеменат који би могао бити цењен доста субјективно, да не кажем субјективистички и арбитрерно, но који, изгледа ми, никако не би могао ићи у биће самог кривичног дела јер не улази у састав радње тога дела и сл. Није реч само о тешкоћама у вези са питањем ко би и на који начин то ценио и утврђивао већ, пре свега, у питању је правна адекватност с обзиром на могућности законодавне инкриминације.

Устав СФРЈ у чл. 49. утврђује да „нико не може бити кажњен за дело које, пре него што је учињено, није предвиђено законом или прописом заснованим на закону као кажњива радња и за које није прописана казна”. Суштински исту потребу, принцип и квалификацију утврђује и чл. 2. КЗ: „Нико не може бити кажњен за дело које, пре него што је учињено, није било законом одређено као кривично дело и за које законом није прописано како ће се казнити онај који га учини”.

Уосталом, ово је класично начело законитости. Оно, као што се види, захтева да нека делатност (чињење или нечињење) мора бити одређена као кривично дело са својим посебним бићем итд. „Насилничко по-

нашање", бар по мом мишљењу, нема обележја одређеног посебног кривичног дела и то пре свега услед његове последње реченице. Оно је, у ствари, нешто мешовито — ни кривично дело ни прекршај односно и кривично дело и прекршај. А шта ће бити од тога — то зависи од оцене тога „ранијег живота" и „склоности" учиниоца, што, свакако, не улази у биће самога кривичног дела које би могло бити извршено, већ је реч више о својствима учиниоца и сл. Обележја бића овога кривичног дела нису чврсто и јасно одређена законом, бар не што се тиче последњег наведеног његовог елемента, који изгледа треба да буде и основни и полазни критеријум и сврха ове инкриминације.

Овде, међутим, није реч само о некој апстрактној и формалноправној логици и резонувању. Ако су одређене друштвене потребе захтевале једну овакву инкриминацију, по мом мишљењу, треба видети да ли те потребе — које се овде не доводе у питање — могу бити на други начин задовољене без једне овакве неодређене и неуобичајене инкриминације.

Кад би простор дозвољавао, могло би се више и конкретније расправљати о могућностима да се наш друштвени а посебно казненоправни систем бори са насилничким понашањем, кога је заиста све више и више. Ако буде извршено било које кривично дело од оних која се у овој инкриминацији садрже, Кривични законик даје могућност да се изрекну доста високе казне све до општег максимума одређене врсте казне. Овај закон посебно предвиђа одређивање казне у случају поврата а такође и у случају тзв. вишеструког поврата, када се може изрећи и знатно строжа казна од оне која је предвиђена за одређено кривично дело. То треба имати у виду када се овде говори — а то изгледа и јесте поента ствари — о ранијем животу и склоностима учиниоца да врше оваква дела. Коначно, ако су предвиђене казне мале, могле би се евентуално и повећавати. Исто је то и са прекршајима: „ако су овлашћења судија за прекршаје мала, могла би им се дати и већа, конкретно у правцу могућности изрицања већих, строжијих казни или других мера (што би по мом мишљењу и иначе требало радити, о чему је и у нашој јавности често било речи).

Но, питање се поставља и овако: да ли је проблем у предвиђеним или у изреченим казнама односно казним мерама због кривичних дела и прекршаја? Ако је проблем, пре свега, у овом другом, као што мени бар изгледа, онда ту треба да буде тежиште и његовог разрешавања. Јер, коначно, ако уводимо и ново кривично дело а не будемо изрицали одговарајуће казне и друге мере, ни то неће допринети решењу самога проблема.

И даље — да ли је ово најпогоднији облик противу оваквих друштвено опасних делатности? Гради ли се овим једна, са становишта кривичноправне материје, рећа, неуобичајенија, па чак би се могло рећи у неком симслу и вештачка творевина и поред могућности да се ова иначе евидентна друштвена потреба задовољи на други начин? Треба ли поћи овим путем у једној ипак специфичној ситуацији, када је наша јавност са доста разлога опседнута извесним заиста све чешћим насилничким испадима и понашањима?

Да се разумемо, насилничко понашање је очевидно све више и оно је као појава управо ради тога друштвено све опасније. Који су материјални, економско-социјални и други друштвени корени његови, то је друго питање. Шта чинити да не буде, или бар да буде, што мање оваквих „силеција“; шта учинити са оним „силецијама“ који постоје — то је такође питање у чије се расправљање у овом контексту не упушта.

Ипак треба рећи да је реч о једној комплексној појави, условљеној свакако читавим низом околности, које се као такве морају и сагледавати да би се уочили, пре свега, узроци и да би се деловало у правцу њиховог отклањања, поред тога што се морају отклањати и последице када већ ти узроци несумњиво још увек постоје, репродукују се и делују и у нашем друштву.

Чињеница је да је овде реч у првом реду о једном примитивном менталитету који се манифестује у асоцијалном, неприлагођеном понашању, у „силецијству“. А што га је све више, то говори да су затајили разни фактори који треба да се о томе брину и са тиме борбе. У одсуству одговарајуће друштвене климе и друштвене акције, силецијски поступци се множе јер се као „силеције“ понашају и они који би се у некој другој прилици и у неким другим околностима и под неким другим утицајима могли понашати као људи, као племените личности, чак и као хероји. Кад не стварамо потребне услове за позитивно каналисање нарочито вишка младалачке енергије, и то почев од породице па преко школе до друштвено-политичких организација, она се често каналише негативно, асоцијално и антисоцијално. Када све то дође до закона, до суда, до казне, — то значи да је све друго одбацило, било из којих разлога. И уместо да право, закон, суд, казна буду на последњем месту, ми скоро да ту морамо стављати тежиште.

Ипак, међутим, када је све више „силецијских“ поступака и понашања (а не „силеција“ као неких биолошких посебних и лоших људи, рођених злочинаца и сл., каква се упрошћена представа и у нас може срести), онда се са тим примитивним менталитетом морамо борити и казнама и репресијом, јер се у датој ситуацији, изгледа, на неке једино тако ефикасно може деловати. Другачији поступак би био само на први поглед хуман а у крајњој линији нехуман чак и са становишта „таквог силецијства“. Ако ми не предузимамо одговарајуће мере, овакви поступци ће се све више репродуковати, али је у сваком случају неопходна једна дугорочна, свестрана, планска, синхронизована и комплексна друштвена акција разних чинилаца, који би овај проблем као такав размотрили и одредили мере за његово дугорочно разрешавање.

Прошло је извесно време откако је ова инкриминација у нас озакоњена. Требало би свакако извући одређена искуства у погледу њене примене или непримене. Колико је мени познато, она нису нити богата нити значајна толико да би оправдавала њено санкционисање. Зато се, бар по мом мишљењу, у предстојећој ревизији читавог нашег казнено-правног система може поставити питање ревизије и ове инкриминације.

Jerzy Staroński: ZARYS NAUKI ADMINISTRACJI, PANSTWOWE WYDAWNICTWO NAUKOWE, Warszawa, 1971, 398 стр.

Пољска правна наука дала је већ низ правних теоретичара управног права који и у Пољској и у иностранству уживају не само углед већ имају и одређени утицај на развој правне науке. Овај утицај посебно се истиче у развоју науке о управи. Данас најугледнији теоретичар Науке о управи у Француској је проф. Жорж Лангрод (Georges Langrod), који потиче из Пољске и у којој је као професор управног права објавио своје дело „Institution des principes de droit administratif” (Krakow, 1948). С друге стране, велики утицај на развој Науке о управи у социјалистичким земљама врши такође Пољак и то професор Јержи Старошњак (Jerzy Staroński). Поред низа чланака објављених у пољским и иностраним часописима, и његовог запаженог уџбеника „Prawo administracyjne” који је објавио 1969. године у Варшави, као и монографије „Prawne formy działania administracji” (Варшава 1957 и руски превод Москва 1959), проф. Старошњак је поред утицаја на развој управног права видно допринео и развоју Науке о управи. Његово дело „Elementy nauki administracji” (Warszawa, 1964), запажено је и објављено у Москви 1965. године са предговором Ц. А. Јампољске. У једном свом чланку проф. Старошњак подвлачи да је за правника норма и правно регулисање основ његовог научноистраживачког рада од кога мора поћи али се залаже да правник мора примењивати нове методе у научноистраживачком процесу проучавања појединих правних института и посебно истиче да се у том раду морају имати у виду јединство читавог правног система и повезаност научноистраживачког рада са друштвеним, економским и културним факторима тако да се у научноистраживачком процесу проучавања појединих правних института користе и достигнућа не само правних већ и других друштвених наука: социологије, социјалистичке етике, економије. Што другим речима значи проучавати не само правно регулисање већ и какве су последице тог правног регулисања па с тога проф. Старошњак и истиче да је у таквом истраживању посебно у примени емпиријски односно социолошки метод истраживања. Баш у вези с тим се и у програмима правних факултета у Пољској и јавила тенденција проширивања научноистраживачког хоризонта правника па су с тога у програм уведене као обавезне дисциплине, социологија, Наука о управи и посебни опциони предмети односно посебна предавања која представљају целину монографског карактера. У вези са овим новим тенденцијама се развила у Пољској и Наука о управи која тежи повезивању научноистраживачког рада правника са потребама живота како би се што реалније оценила целисходност теоријских конструкција појединих правних института и критички уочили недостатци ових теоријских конструкција.

У вези са управном делатношћу у Пољској посвећује се посебна пажња тражењу нових форми и метода управне делатности. Стога проф. Старошњак истиче да се поред управноправне делатности управе мора проучавати колико управа може користити у својој делатности договоре или форме блиске договору односно сагласност између грађана и органа упра-

ве као и да ли има могућности да се у управном праву користе неки институти грађанског права и др. Проф. Старошњак истиче да није потребно друштвене односе што више управноправно регулисати тако да се јављају управно-правни односи, јер управноправно регулисање у потпуности не обезбеђује функционисање друштвених института. С тога проф. Старошњак подвлачи да је неопходно да теоретичар права који проучава функционисање државне управе обрати пажњу „не толико на правно регулисање управе, већ и на стил делатности појединих издештава, на питања етике и формирања новог социјалистичког морала у делатности органа државне управе”.

У наведеном делу проф. Старошњак излаже прво о предмету Науке о управи, методу истраживања и даје сажет преглед развоја Науке о управи у капиталистичким и социјалистичким земљама посвећујући посебну пажњу развоју Науке о управи у Пољској (I—III главе). Даље излаже о организацији, делатности и функцијама органа управе (IV). Посвећује пажњу начелима организације управе (V); руководиоцу и организацији његовог рада (VI); статусу службеника и задацима кадровске политике (VII—VIII); методима делатности управе (IX); документацији у раду управе с посебним освртом на бирократизам (X); култури управљања (XI); задацима контроле и инспекције и посебно методу делатности контроле (XII); организацији канцеларијског пословања (XIII). На крају даје свој поглед на перспективе управе (XIV).

У овом делу могу се наћи и библиографски подаци за Науку о управи, посебно о радовима теоретичара у социјалистичким земљама. Штета што писац није више имао у виду југословенску литературу Науке о управи, већ је само у једној примедби поменуо неколико дела југословенских правника (стр. 76).

И ово дело проф. Старошњака, као и остала његова дела, може бити од користи сваком ко проучава и прати развој Науке о управи.

Д. Б. Денковић

Р. Цонсон, Ф. Каст, А. Розенцвейг: СИСТЕМЫ И РУКОВОДСТВО (ТЕОРИЯ СИСТЕМ И РУКОВОДСТВО СИСТЕМАМИ). Издательство „Советское радио”, Москва 1971, 647 стр.

Друго америчко издање ове књиге објављено у Њујорку 1967. преведено је на руски језик 1971. године да би се у СССР-у обогатила литература из области организације управљања. ⁽¹⁾ Посебно у предговору руског издања Гаврилов Ю. В. и Печатников Ю. Т. истичу да се и у свету и у Совјетском Савезу објављују све више дела која са разних гледишта расправљају о проблемима организације и управљања. Теорија система је данас актуелна у свету и све више плени научне и стручне раднике па је разумљиво да је и овај превод објављен у Совјетском Савезу. У предговору овог превода се исправно истиче да основни циљ и особеност ове књиге није излагање конкретних метода и препорука, већ васпитавање читаоца да системски и у целини обухвати проблем руковођења организацијом односно да системски мисли. Руководилац било ког система мора бити способан да оцени ситуацију целовито и предвидети систем за остварење одређеног циља. Он мора знати, где, у каквој ситуацији, када и како применити овај или онај метод. У предговору се даље истиче да се читав свет састоји од узајамних и узајамнодејствујућих система. Указује се такође да се последњих година све више употребљава термин „систем” и „системски прилаз” и да се то појављује и у природним и хуманитарним наукама као

и у анализама привредне делатности организација како у разним гранама индустрије тако и у сфери ван индустрије.

Све већа сложеност управљања великим организацијама као последица техничког напретка упућује на специјализацију и сарадњу што уједно указује на све већу улогу перспективног дугорочног планирања и прогнозирања. Остварење овог задатка постаје сложено јер управљање које се заснива само на искуству и интуицији руководиоца све више постаје неефикасно. За решење неких проблема руководства постоје већ добро разрађени методи и проверене научне дисциплине које могу бити од користи руководиоцу у његовом раду а од посебног значаја је примена теорије система. У предговору руског издања се исправно истиче да није потребно мислити да се системски прилаз проблемима појављује као нешто потпуно ново и страно свему што је раније било. Многи руководиоци су и сами већ раније примењивали системски прилаз али је данас циљ да теорију система не примењују само неки посебно обдарени руководиоци већ да цео руководећи кадар овлада теоријом система и њу примењује у свом раду. Писци предговора овог руског издања истичу да се ова књига издаваја од осталих дела која су у Сједињеним Америчким Државама објављена и излагала теорију система и методе науке о управљању. Посебно подвлаче да „ова књига омогућује развој широког погледа на проблеме, смелост мисли и стремљењу ка савршенству“ (стр. 9). Као одлика ове књиге у предговору се даље истиче да је у излагању достигнут високи научни ниво; да су коришћени многи основни појмови из нових научних дисциплина; да се научне дисциплине не излажу изоловано већ у узајамној повезаности вршећи анализу утицаја ових дисциплина на праксу руковођења. Као посебну одлику ове књиге писци предговора истичу да су теоријска излагања илустрована и примерима из праксе. На крају књиге изложен је пример примене теорије система у стварању информационо-одлучујућег система руководства у великој организацији у којој је протеклих неколико година био разрађен и уведен информациони систем руководства заснован на примени савремене-рачунске технике, математичких метода и концепцијског система. Подвлачи се да без обзира на специфичност америчке стварности овај наведени пример примене теорије система у једној великој организацији може бити од користи и за совјетског читаоца (стр. 10).

Писци предговора дали су и своје примедбе у вези са идејном садржином књиге. Указујући да изложена теорија система има циљ да се примењује у капиталистичком друштву постављају уједно и питање да ли сама та чињеница не утиче да ова књига не може бити корисна и за совјетског читаоца? У одговору на ово питање писци предговора наводе да је В. И. Лењин указивао на неопходност да се од тејлоризма издвоји префињено „зверство буржоаске експлоатације „од“ низа научних тековина у области организације рада“. У том духу предговор закључује да ће ова књига несумњиво заинтересовати и специјалисте који раде у области стварања аутоматизованих система управљања и разради нових економско-математичких метода а такође и студенте који студирају проблеме везане за управљањем сложених система.

Указујући на овај руски превод и предговор совјетских научника који су приказали ово америчко дело о теорији система и руковођења уједно се може констатовати да се у Совјетском Савезу све више посвећује пажња иностраним достигнућима науке о управљању како би научне тековине, проверене у пракси других држава, могле бити од користи и за развој научне мисли и за праксу социјалистичког друштва. То је појава коју свакако треба поздравити. Да је то већ устањена пракса види се и по другим преводима дела из ове области. Тако је на пример преведена и књига В. Т. Мориса (William T. Morris) *Management Science. A Baylsian introduction* (New-York 1968) а руски превод објављен под насловом „Наука об управлени, Байесовский подход“ у редакцији И. Ф. Шахнова (Издаваштво „Мир“, Москва, 1971, 303 стр.). И ову књигу писац предговора

академик Г. С. Поспелов препоручује јер је у њој осветљено низ важних проблема управљања као и проблема у вези са доношењем одлука. Изричито се истиче да ће „совјетски читалац несумњиво имати користи од читања ове књиге, одабирајући све оно што се може применити под нашим условима“ (стр. 13). Сви ови преводи америчких дела по својој садржини могу бити од користи за југословенске читаоце а посебно за оне који ове књиге теже могу читати у оригиналу.

Д. Б. Денковић

КУРС ДЛЯ ВЫСШЕГО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО ПЕРСОНАЛА. СОКРАЩЕННЫЙ ПЕРЕВОД С АНГЛИЙСКОГО. Издательство „Экономика“, Москва, 1971, 806 стр.

Ово је дело први пут објављено у Сједињеним Америчким Државама 1964 а друго неизмењено издање 1967. године. У оригиналу има шест књига али је у Совјетском Савезу објављена у скраћеном издању. Ваља одмах нагласити да је овај превод „Курса за виши руководиоци кадар“ и од стране научног редактора овог издања др. В. И. Терешченко (В. И. Терешченко) у предговору означен као најауторитативније дело у области ове врсте које је објављено у Сједињеним Америчким Државама (стр. 5). У предговору руског издања се истиче да материјал изложен у америчком издању није довољно систематски распоређен; да у многим деловима књиге има разних гледишта о истим проблемима јер је у писању овог курса учествовало више писаца. Међутим, у предговору руског издања се истиче да су амерички редактори изричито подвукли да су тежили да избегну опасност која се увек појављује при анализи метода управљања а наиме тенденцији да се апстрактним принципима замагли стварност управљања у пракси. С тога су амерички редактори и подвукли „намерно смо свели теорију до минимума, претпостављајући томе да наша излагања усредсреде пажњу на то ко постаје руководиоца, како се постаје руководиоца и зашто постоје руководиоци.“ (стр. 5).

У предговору руског издања редактор истиче да дело у оригиналу на енглеском језику има мало научних опредељења и да се осећа класна суштина науке о организацији и управљању. Међутим, редактор истиче да је још В. И. Лењин више пута подвукао да „никако није зазорно и никада се не би требало стидети или бојати да се користи вековима нагомилано искуство капиталиста и да је с тога неопходно узети из њега све што може допринети изградњи нашег система“. У том духу је, истиче редактор руског издања, В. И. Лењин подвлачио још 1923 године да је потребно расписати конкурс за састављање уџбеника о организацији рада и посебно руководиоца кадра, упозоравајући да ако нико у земљи није у стању то да учини да се тада одмах преваде више иностраних уџбеника (стр. 6). Држећи се ових начела, научни редактор руског издања је скратио америчко издање и поделио га у три дела:

Први део обухвата „Образовање руководиоца кадра и побољшање управних служби“; Други део „Руководиоци и производања“, по мишљењу руског редактора „садржи много општих правила која могу бити коришћена независно од социјалног система друштва“. Трећи део посвећен је организацији пословања у коме се излаже о ефикасности америчког бизниса. Преведен је и део о организацији финансијске делатности, о правним проблемима бизниса и део са саветима који су намењени руководиоцима како да што боље одговоре својим задацима.

У закључку свог предговора др В. И. Терешченко истиче да наука о организацији и управљању у целини има задатак: да прошири видик сваког руководиоца у области управљања; да га информисе о различитим

методима за решење могућих организационо-управљачких проблема; да га научи да одређује циљеве и научно анализира тешкоће које ометају остварење одређеног циља и поред осталог најзад, наоружати га познавањем начела, чињеница, норми и стања која се морају имати у виду при доношењу различитих одлука — јер су решења неминовно разнообразна и непоновљива као што је разнообразан и непоновљив и сам живот. На крају закључује да за читаоца који тако прилази проучавању науке о организацији и управљању ова књига може несумњиво бити драгоцен извор корисних информација, мисли, идеја и нових тумачења и да с тога озбиљно допуњава совјетску литературу у области организације и управљања. Овај превод може бити од користи за југословенске руководеће кадрове и стручњаке управних наука.

Д. Б. Денковић

Г. И. Петров: СОВЕТСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. ЧАСТЬ ОБЩАЯ. Издательство Ленинградского университета, 1970, 304 стр.

Г. И. Петров, професор Управног права Лењинградског правног факултета заједно са својим сарадницима Н. Д. Поборчая, А. П. Коренев, Е. А. Чеканова и В. Д. Сорокин у овом делу даје уџбеник општег дела управног права у коме су теоријски изложени основни институти совјетског управног права. Уџбеник је изложену материју поделио у пет делова: Појам и начела совјетске државне и друштвене управе (I); Предмет и систем совјетског управног права у систему права и науци (II); Субјекти управноправних односа (III); Форме и методи совјетске државне управе (IV). Контрола извршења и обезбеђења законитости у совјетској државној и друштвеној управи (V).

Узимајући да су увек субјекти управе људи и њихове заједнице, у овом уџбенику се пре свега истиче да објекти управе могу бити: 1) људи и њихове заједнице (социјална управа); 2) живи и природни организми (биолошка управа); 3) машине (техничка управа). Истиче се да су сви ови наведени видови управљања узајамно повезани, иако се разликују, али је социјална управа неопходан услов и претпоставка за биолошку и техничку управу. Начелно се социјална управа разликује од осталих наведених видова управе јер се она остварује путем убеђивања и вољом оних којима се управља. Социјална управа како истиче проф. Г. И. Петров у Совјетском Савезу остварује се на основу марксистичко-лењинистичке науке. По карактеру, методама и по садржају дели се на два узајамно повезана дела: државни и друштвени. (стр. 3—4).

Посебно се подвлачи да је специфичност форми совјетске државне делатности изражена још од В. И. Лењина када је истицао: „за успешну управу неопходно је, поред способности за убеђивање, поред способности за победом у грађанском рату, способност *практично организовати*“. Према томе проф. Г. И. Петров истиче да се државна управа односно извршна и наредбодавна као и управна делатност састоји у практичној организацији остваривања задатака и функције државе, у спровођењу у живот закона и других одлука државних органа власти у свакодневном руковођењу процесима привреде, културе и безбедности државе, у циљу изградње комунистичког друштва (стр. 5—6). С друге стране, структура и форме делатности друштвених организација је различита и по улози и месту у совјетском политичком систему. Органи државне управе ослањају се на развијени систем многобројних друштвених организација, добровољних друштава и самосталних организација које у разноврсним формама активно учествују у управљању делатностима друштва и државе. Стога проф.

Г. И. Петров истиче да и друштвена управа практично остварује задатак изградње комунистичког друштва.

Проф. Г. И. Петров истиче да је „социјалистичка државна управа нови, виши тип државне управе који одговара циљевима и задацима изградње комунизма. Пошто је по својој природи социјалистичка, она се начелно, из основа разликује од државне управе у експлоататорском друштву односно у савременом капиталистичком друштву“ (стр. 9). Ту се истиче да управа у капиталистичком друштву „има све већу реакционарну улогу“ и да се с друге стране у капиталистичком друштву користи демагогија, буржоаски реформизам, опортунистичка идеологија и политика која „постојано тражи нове методе како би рушила раднички покрет изнутра покушавајући да га „интегрира“ у капиталистички систем“. У томе се, према писцу, одражава „угњетавајућа функција“ управе у капиталистичком друштву (стр. 9—10). С друге стране, писац истиче да у „социјалистичком друштву нема антагонизма између личног и општег интереса“ јер „социјалистичка држава у целокупној својој делатности произилази из њеног хармоничког састава“ (стр. 10, стр. 46).

У уџбенику се још истиче да: „буржоаски административисти главне своје напоре чине да оправдају управну произвољност. Они игноришу правна начела у државној управи, одричу нормативни карактер права или умањују значај правних норми. Многи амерички правници, на пример Ивелмен, узимају право као фактички одраз понашања службених лица, оправдавајући самим тим безграничну произвољност америчке полицијске државне машине, заснованој на терористичким методама управљања, којима све чешће и чешће прибегава десна буржоазија“. Даље се у уџбенику још на пример наводи: „у капиталистичким земљама активно се пропагира „теорија слободне оцене“ службених лица, чији се смисао своди на то, да је службенику и полицајцу дозвољено све да чини чиме може угодити владајућој буржоазији. Управна делатност, по гледишту многих буржоаских административиста, дужна је да се заснива не на закону, него на одговарајућем „здравом разуму и јасном смислу“ (стр. 53—54).

Наведени уџбеник је иначе пун извесних теоријских концепција које могу бити од интереса не само за изучавање совјетског управног права већ и од утицаја за развој теорије социјалистичког управног права уопште. Али и поред ове одлике штета је што је на одређеним местима, кад се осврће на упоредно право, посебно буржоаско, тако догматик и оштар у оцени извесних правних институција које постоје у управном праву и капиталистичких и социјалистичких држава. Нити је социјалистичко друштво ослобођено антагонизма између појединачног и општег интереса, нити је социјалистичко управно право потисло дискрециона овлашћења јер и у капиталистичком као и у социјалистичком друштву службена лица имају некад на основу закона и овлашћења да одлучују слободном оценом имајући у виду да поштују начело законитости односно да не прекораче овлашћења нити да их злоупотребе. Нема сумње да у капиталистичком друштву управа и право штити капиталистичко друштво као што и у социјалистичком друштву право и управа штите социјалистичко друштво. У уџбенику совјетског управног права који је објављен 1967. године под редакцијом проф. А. С. Лунева био је дат преглед упоредног управног права. Овај преглед није био потпун јер из неких разлога, можда и догматских, није приказано југословенско управно право, посебно управни спор, али је дат преглед не само упоредног управног права социјалистичких држава (Мозохина А. Г. 543—567) већ и капиталистичких држава (Куфакова Н. А. 568—586) и то на објективан начин иако се истовремено у целом уџбенику па и у овом делу упоредног приказивања упоредног права могла уочити одлучност у истицању одлика совјетског управног права.

Нема сумње, да се свака управа, било у капиталистичким или социјалистичким државама, одражава у управљању извесних делатности како би се одређеним правним актима или материјалним операцијама оства-

ривали одређени циљеви. Међутим, ваља уочити, што није спорно ни у капиталистичком ни у социјалистичком друштву да је обезбеђење општег интереса циљ јавне управе и да је овај циљ утврђен одређеним друштвенополитичким системом и задовољењем свакодневних потреба условљених одређеним друштвеним стандардом. Што значи истовремено, да ће у капиталистичком друштву јавна управа одговарати с једне стране задовољењу циљева капиталистичког друштвено-политичког система и с друге задовољењу свакодневних људских потреба одређене друштвене средине. Међутим, циљ јавне управе у социјалистичком друштву је обезбеђење социјалистичког друштвено-политичког система и задовољење свакодневних људских потреба које одговарају степену развоја одређеног социјалистичког друштва. Нема сумње, да је независно од друштвено-политичког система општа еволуција права за све цивилизоване земље идентична код свих народа који су достигли исти степен развика. Према томе, упорно бранећи социјалистичку концепцију можемо објективно указивати на мане и недостатке управе у капиталистичком друштву али имајући у виду и опште познату чињеницу да многе тековине из капиталистичког друштва могу бити корисне и у социјалистичком. С тога у теорији социјалистичког управног права не би смело бити места догматском приступу излагања. Тако се, на пример, објективно не могу ни сви „административисти“ у капиталистичким државама стрпати у људе који „игноришу правна начела у државној управи“ и „оправдавају управну произвољност“. Таквим смелим али и произвољним тврдњама теорија социјалистичког управног права неће бити обогаћена већ само осиромашена.

Независно од ових начелних примедби, које се односе само на нека излагања у књизи, уџбеник је богат многим теоријским концепцијама о неким основним институтима совјетског управног права, с тога може бити од велике користи за упознавање теорије совјетског управног права, посебно што није писан дескриптивно већ је наглашен теоријски прилаз сагледавању појединих института совјетског управног права. То и даје посебну вредност овом уџбенику јер упознаје читаоца са многим и различитим концепцијама совјетских правника које се у делу анализирају, критикују или бране са тежњом да се синтезом стваралачки утврди одређена концепција совјетског социјалистичког управног права.

Д. Б. Денковић

Петко Стајнов, ЗАШТИТА НА ПРИРОДАТА (ПРАВНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ).
Издаелство на Българската академия на науките, София, 1970, 395 стр.

Академик и професор др Петко Стајнов, истакнути професор Управног права на Правном факултету у Софији, већ давно је својим многобројним делима стекао велики углед и изван своје земље. Још пре рата видно је утицао на развој управног права у Бугарској а после рата и даље доминира његов благотворан утицај на развој теорије социјалистичког Управног права у његовој земљи. Његова најзначајнија дела од пре рата као на пример „Административное правосъдие“ (1936), „Чиновническо право“ (књ. I—II — 1932—1934) и „Le fonctionnaire“ објављено у издању Института за јавно право у Паризу (1933) обезбедила су му место у врхунским редовима административиста не само у његовој земљи већ и у осталим европским земљама. После рата академик Стајнов продужује своје дело и неуморно проучава и расправља о сложеним проблемима социјалистичког управног права објављујући многобројне чланке монографског

карактера и низ запажених монографија као и уџбеник управног права са проф. Ангел Ангеловом. Од посебног су му значаја монографије: „Административните актове и правната система на Народна Република Бугарија” (1952); „Особените юрисдикции в областта на администрацията” (1956). Поред својих многобројних запажених радова из управног права академик Стајнов објавио је читав низ радова из Међународног права и међународних односа од којих ваља истаћи чланак „Politique et droit dans les Balkans” који је објавио у Хагу у Зборнику радова посвећеном нашем академику и професору Ј. Андрашију (1968).

Увек живи дух академика Стајнова није могао а да не посвети пажњу данас у свету актуелном проблему — заштити природе односно заштити човекове средине. Већ својом студијом „Борбата сретну замјеряването на Дунава като проблем на международното право” (1964) у којој се залаже за међународноправни режим борбе против загађивања Дунава, академик Стајнов видно показује колико тежи систематском решењу заштити природе. Плод његовог дугогодишњег проучавања овог проблема је и његово најновије дело „Зашчита на природата”.

У првом делу излаже о правном регулисању заштите природе у капиталистичким земљама (стр. 20—23) и карактеру правног регулисања заштите природе у социјалистичким државама (стр. 24—28). У осталим деловима овог обимног дела излаже правно регулисање заштите природе у бугарском праву. После уводног излагања, у коме поред осталог истиче опште и посебно законодавство у вези заштите природе, посебно посвећује пажњу правном режиму заштите шума (стр. 54—89); правној заштити земљишта (стр. 90—138); правном режиму заштите вода односно заштити река и риба (стр. 139—194); правној заштити од загађивања ваздуха (стр. 195—233). Посебан део ове монографије посвећен је систематизацији органа за заштиту природе (стр. 234—255). На крају излаже заштиту природе са међународног гледишта и ту даје драгоцен упоредноправни преглед правног режима заштите природе у Међународном праву указујући на сву сложеност овог питања и упућујући на неопходност усаглашавања заинтересованих страна да се овај правни режим заштите природе што пре реши.

Академик Стајнов истиче да је првобитно проблем века у периоду 1850—1950 био заштита човека од штетних последица употребе машина па је с тога следило социјално законодавство и социјално осигурање као и осигурање од аутомобилских, авионских и других удеса. Међутим, како с разлогом истиче академик Стајнов, убрзана индустријализација као и општа експлоатација природних извора ствара нову опасност, наиме, опасност од загађивања природних извора и њиховог исцрпљивања расипничком експлоатацијом природних извора. С тога академик Стајнов сматра да је данас потребно заштитити природу од човека — за човека. Ова монографија академика Стајнова има све одлике његових досадашњих радова. Живо писана, расправља о свим актуелним проблемима правне заштите природе и човекове околине, остаје изванредан преглед правног режима заштите природе у Бугарској. Својим гледиштима о решавању многих сложених проблема ова монографија биће драгоцен и неопходна сваком ко се буде посветио правној заштити природе односно заштити човекове средине. И ово дело академика и професора Петка Стајнова је већ запажено изван његове земље тако да су у иностранству већ у припреми преводи ове књиге на руски и енглески језик.

Овим својим делом академик Стајнов није више само врхунски теоретичар науке управног права у својој земљи, већ у складу са развојем науке, цивилизације и друштвене стварности оснивач је теоријског проучавања и систематизовања основних института правне заштите природе у Бугарској.

Günter Bauer: DIE KINDESMISSHANDLUNG. EIN BEITRAG ZUR KRI-MINOLOGIE UND KRIMINALISTIK SOWIE ZUR ANWENDUNG DES § 223a StGB. (Kriminalwissenschaftliche Abhandlungen herausgegeben von prof. dr. jur. Friedrich Geerds, Direktor des Instituts für Kriminologie der Johann Wolfgang Goethe — Universität, Frankfurt a. M.). Verlag Max Schmidt — Römhild, Lübeck.

Злостављање детета као кривично дело привлачи несумњиво посебну пажњу, јер носи собом како васпитну тако и конфликтну проблема-тику која се јавља између детета, лица које се стара о њему и друштва које је у највећој мери заинтересовано за подизање здравог и друштвено корисног подмлатка. Ово је свакако и разлог што се поменута моногра-фија јавља у едицији проф. Ф. Гердса, који је нарочиту пажњу поклонио настојању не само актуелности тематике већ и свестраној обради пробле-ма. Оно што је карактеристично у овом случају, то је да се срећемо како са кривичноправном обрадом поменутог кривичног дела тако и са крими-нолошком и криминалистичком студијом односне проблематике.

На почетку треба истаћи да се законско биће кривичног дела зло-стављања детета из чл. 223б Немачког кривичног законика налази у чл. 196. нашег КЗ, и да су ова бића веома блиска једно другом. Због овога постоји и могућност коришћења многих проучавања, резултата, схватања и ставова из ове монографије и у нашој како теорији тако и пракси. На-равно да при овом треба имати на уму стању опрезност и критичност.

Одлика монографије је у томе што она не представља само студију која је рађена на темељу расположиве литературе већ је истовремено и резултат истраживачког рада аутора, који је подвргао властитом изуча-вању велики број случајева из домена злостављања деце, а исто тако је користио и истраживања других аутора.

По својој структури монографија има три дела. У првом делу после историјског осврта на развој кривичног дела злостављања детета срећемо кривичноправна разматрања. Други део је посвећен криминологији овог кривичног дела, а трећи се бави криминалистичким питањима. На крају је аутор изнео и извесно сагледавање организације борбе која има за циљ сузбијање овог кривичног дела.

Г. Бауер је веома савестан аналитичар позитивног права. У појам заштићеног лица он је уградио децу, малолетнике и особе које су беспомоћне услед недостатка или болести, да би после тога изложио разне ви-дове зависности до којих може доћи између заштићеног лица и лица које је дужно да се о њему стара. У радње извршења овог кривичног дела сврстано је мучење, грубо злостављање и оштећење здравља умишљеним занемаривањем дужности старања. Исто тако су изложени и посебни про-блеми противправности, да би на крају дошло до изношења правних по-следица, наиме, како казни тако и васпитних мера.

Од посебног су интереса разматрања из области криминолошке фе-номенологије и етиологије. Истина, аутор је пошао од оног шта нам о овом делу казује кривично право, али је у сваком случају далеко шире захватио читаву проблематику. На почетку он разматра однос: учинилац — жртва — веза између њих, да би одмах после тога посветио много пажње месту извршења кривичног дела, као и времену извршења. Реч је у суштини о психологији места и времена извршења кривичног дела, по-реди је разматрање које је све чешће присутно у проучавању настанка кривичног дела. Услови становања и унутрашња структура заузимају прво место. Што се тиче самог начина извршења, односно радњи извршења основне су две групе и то: злостављање и занемаривање. Посебни појавни облици имају као жртву децу чије васпитање није успело, која су постала сметња и најзад која су непожељна.

Из области етиологије аутор је као праве узрочнике обрадио пол и старост, интелигенцију и васпитање, друштвени положај и друштвено по-

нашање, као и извештај број мотивација. Истовремено с овим истакао је и факторе који изазивају дело. Тако он указује на уживање алкохола, нечистоћу и одбијање хране, тешкоће у васпитању, просторну спутаност, незапосленост и презапосленост, као и на телесне и духовне аномалије детета.

У раду је присутан и извештај покушај типологије учинилаца овог кривичног дела. Основна подела је повратник и просечни извршилац. Међу повратницима се разликују антисоцијални, асоцијални и друштвено беспомоћни, а што се тиче просечних извршилаца, посредни су развојни, конфликтни и прави учиниоци.

Из домена криминалистике на првом плану је проучавање *modus operandi*. Изложени су начини злостављања и занемаривања, а потом је изложен и обилан карактеристичан материјал из праксе. То је оно што углавном припада криминалистичкој техници, док су из криминалистичке тактике размотрене особености полазне ситуације и поступак извиђања, као и саслушавање и предузимање других извиђајних мера. Коначно није превиђена и обрада неких превентивних мера.

У погледу успешне борбе против овог кривичног дела, аутор заступа становиште да је неопходно потребно посебно школовање кадрова који би се посветили откривању поменутог кривичног дела, као и образовању посебних центара који би носили целокупан терет откривања и извиђања.

У целини, монографија Г. Бауера представља користан прилог расветљавању проблематике кривичног дела злостављања детета.

Др Драгољуб В. Димитријевић

Др Војин Димитријевић и др Обрад Рачић — МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ, Изда. Савремена администрација, Београд 1971, стр. 288.

Појава књиге Димитријевића и Рачића заслужује ширу пажњу како због садржине дела и личности писаца тако и стања досадашњег научног проучавања и наставе проблематике међународних организација у свету и у нас. С једне стране, она је писана од стране два наша плодна писца, припадника средње генерације, наставника два различита факултета Београдског универзитета — Правног факултета и Факултета политичких наука, који су истовремено стални сарадници Института за међународну политику и привреду — и ово представља не само позитиван пример ствараоачке сарадње доста ретке у нашој интелектуалној средини него и широких могућности које постоје у томе погледу и које треба све више и више користити. С друге стране, све већа улога међународних организација у животу заједнице држава, која је довела до изванредног интензивирања анализе правних и политичких аспеката њиховог живота и рада, па и до конституисања посебног наставног предмета, чини да појаву књиге Димитријевића и Рачића треба истаћи као један од значајнијих догађаја у развоју наше књижевности међународног права и међународних односа. Наиме, а то и библиографија на коју се писци позивају показује, светска наука се још увек налази у почетној фази обраде међународних организација. У току последње деценије изашло је само око петнаестак књига у којима се систематски разрађују на широј теоријској основи принципи њиховог рада. Издате у главним научним центрима, у Њујорку и Москви, Паризу и Лондону, ове књиге показују да су само земље у којима се наука међународног права и међународних односа заснива на дугој традицији, успеле да дају већи допринос ближем научном објашњењу феномена ме-

Бународних организација и то посредством израде систематских дела педагошког карактера.

То је чињеница коју треба посебно имати у виду приликом читања књиге Димитријевића и Рачића. Зато се може рећи да њихова књига, рађена у највећој могућој мери, као што то показује и библиографија, на бази досадашњих резултата наше науке међународног права и међународних односа, представља успех и личних напора писаца и наше теоријске мисли уопште. Са овом књигом манифестовала се још једанпут виталност југословенске школе међународног права и међународних односа која је у периоду после другог светског рата изборила истакнуто место у светским оквирима, тако да се данас пред њом налази не само задатак да очува то место него и да се заложи, како би оправдала добијена признања и наде које правници мањих и средњих земаља, нарочито земаља трећег света, полажу у наше међународне правнике и политикологе.

Писци су веома добро осетили задатке који се у овом тренутку постављају у вези са проучавањем и наставом предмета међународних организација. У неколико речи „Уместо предговора“ они кажу да су књигу конципирали и као уџбеник за студенте и као приручник за све оне који долазе у додир са радом међународних организација, па су нагласили да имају и „теоријске амбиције ограничене додуше наменом и обимом дела“. Свесни постојеће потребе они кажу сами да ће покушати да „уопште особине које су заједничке свима или већини организација“ и зато унапред примају на себе ризик јер „књига вероватно пати од недостатака везаних за кретање по мало испитаном тлу“. Коначно, Димитријевић и Рачић тврде да се њихов приступ разликује од оног који се обично примењује приликом проучавања важнијих међународних организација „било да је он аналитичан или дескриптиван“.

Види се већ из наведених речи да претензије писаца нису биле мале, и да су у питању личности спремне да се суоче и траже суштинска решења која се морају да наметну свакоме ко жели да се бави фундаменталним теоријским питањима одређене научне дисциплине, радећи истовремено на њеној обради у облику уџбеника. И та амбиција писаца може се сматрати позитивном, чак и без обзира на успех њиховог напора о коме је могуће имати различита гледишта. Исто тако, посебно треба подвући њихову жељу да свестрано обраде материју којој су се посветили. Отворено износећи своје циљеве они су нас позвали на дискусију о вредности свога дела доводећи на тај начин у питање у нас више него уобичајену неприкосновеност дела појединаца и посебно уџбеника, међу којима се овај истиче по концизности и прегледности, тако да ће вероватно постати штиво које се радо учи уместо да буде „баук“ који се брзометно прелази подељен на број страна које треба обавезно прећи до испитног рока. Овде вреди споменути да је књига веома лепо писана, да писци очигледно воде рачуна о језику и стилу и да се као таква прикључује постојећим уџбеницима за међународно право на Београдском универзитету који се као по правилу истичу по јасноћи и концизности израза. А све је ово, сви знамо, од изванредног значаја пре свега са педагошког становишта али и као показатељ ступња до кога су писци успели да научно-истраживачки и теоријски савладају и завладају предметом којим се баве.

У целини узевши, може се рећи да су Димитријевић и Рачић углавном успели да реализују свој план. Пред нама се налази озбиљан покушај систематског излагања материје битне за разумевање настанка и уставног развоја међународних организација као субјеката међународног права и међународних односа. Покушај, јер није могуће очекивати да се у оквиру једног јединог напора и како се то каже „из прве“ остваре задаци које су писци себи поставили. Садржај књиге указује на то да су успели да систематизују материју у целини. Но, они су то учинили претежно са становишта међународног права иако се види из текста да им је намера била да шире приступе тумачењу међународних организација,

тј. и са становишта науке о међународним односима. У овом погледу нарочито, чини се, да се писци налазе још увек на почетку израде дела које треба да обухвати све што са становишта науке међународног права и науке о међународним односима треба анализирати у међународним организацијама. У ствари, осим посебног одељка у оквиру прве главе, који говори о улози међународних организација у међународним односима, све друго што је речено у књизи тиче се првенствено категорија и појмова међународног права. Отуда се и на основу ове књиге може извући закључак о потреби даљег тражења оправдања за постојање посебне науке о међународним организацијама, чему се све више тежи у свету. Пут за постизање овог циља може да се види у комбиновању међународноправног и политиколошког приступа, но, то повезивање не би смело да буде механичко нити извршено на рачун једног од њих. У овом погледу изгледа да се писци још нису определили. На разним местима у тексту они су водили рачуна о политиколошком аспекту али још нису постигли онај ступањ његовог повезивања са међународноправним који дозвољава да се каже да су изградили такав прилаз обради међународних организација који би омогућио да се у њима води потпуно самосталан предмет научног истраживања и наставе. Због тога, управо, ова књига спада још увек у књижевност међународног права у традиционалном смислу речи, што не мора ни мало да смета. А треба се вероватно и помирити са тиме да у догледно време неће моћи нешто друго ни да се постигне пошто писци нису нарочито нагласили да желе да стварају посебну науку о међународним организацијама. Мада помињу да постоји тежња за конституисањем „опште теорије међународних организација“ (стр. 5), резултат њиховог досадашњег напора оставља нас да и даље нагабамо које је њихово стварно мишљење о овом питању.

Дилема би можда била мања да су Димитријевић и Рачић посветили више простора и пажње обради уводних делова своје књиге. И претходна напомена, и преглед развоја међународних организација и разматрања о појму међународне организације (конститутивним елементима), дати су искупише сумарно иако се управо у оквиру тих одељака могло доста учинити да би се још детаљније објаснила и међународноправна и друштвено-политичка природа међународних организација као и историјски разлози њиховог теоријског проучавања у оквиру посебне научне гране. Један потпунији преглед ставова теоретичара комбинован са дискусијом о њиховој вредности и напором да се дође до одређених сопствених оцена и дефиниција (аутори на стр. 17. изричито кажу да остављају по страни тражење дефиниције иако су у „Уместо предговора“ казали да имају теоријске амбиције), био би вишеструко користан. Учинио би књигу у педагошком смислу привлачнијом и представљао несумњиво и одређенији допринос научној дебати која се још увек води о предмету науке о међународним организацијама.

Још на једно питање вреди да се скрене пажња, полазећи од изјаве писца да иду на уопштавање особина заједничких међународним организацијама. Схватајући у потпуности угао из кога су они посматрали однос између анализе и уопштавања у „Уместо предговора“, који се своди на захтев да се смелије пође путем извлачења теоријских закључака, изгледа да би било корисно ако би писци приликом даљег рада на тексту посветили више пажње конкретној анализи и описивању материје. Димитријевић и Рачић су заиста тежили уопштавању, али сама природа међународних организација као предмета истраживања и наставе тражи, пре свега, навођење што одређенијих примера и подробнију анализу и међународноправних и других извора, праксе па и досад изграђених теоријских ставова који се односе на њихову организацију и делатност. Због тога што су на тај начин поступили, најуспелије су написани одељак о правном субјективитету међународних организација, трећа и четврта глава о структури и одлукама међународних организација. Занимљиве су и пета и шеста глава о решавању спорова и променама у устројству и

настанку међународних организација али су (иако говоре о значајним актуелним проблемима који захтевају и свеж истраживачки напор и савременија тумачења), исувише уопштене. То се може, уосталом, рећи и за другу главу која се бави чланством у међународним организацијама. Укратко, чини се да су аутори морали многа дотакнута питања конкретније да разраде фактографски и аналитички да би били што боље засновани њихови теоријски ставови и закључци. Јасно је да би то водило, бар донекле, повећању обима књиге и да је то аргумент који доста оправдава ауторе у односу на ову примедбу, но сигурно је исто тако да ће њихов даљи рад морати да буде усмерен у првом реду на допуну оних поглавља која су овом приликом недовољно разрађена.

У закључку овог кратког приказа књиге Димитријевића и Рачића, која представља значајно достигнуће наше књижевности међународног права и међународних односа, може се истаћи да их она обавезује да наставе са радом на њеном употпуњавању и побољшању. Позната је ствар да се признати уџбеници, који се идентификују са прилозима од фундаменталне научне вредности, стварају годинама и да само они који истрају на томе путу успевају да достигну овај ниво. Књига „Међународне организације“ коју су нам дали Димитријевић и Рачић представља очевидно успешан и смео покушај који треба поздравити у очекивању да ћемо временом, захваљујући њиховој даљој сарадњи, добити дело у коме ће бити остварена у пуној мери жеља за глобалном међународноправном и политиколошком обрадом проблематике међународних организација.

Др. М. Шаховић

ORGANIZACJA SPOŁECZEŃSTWA SOCJAŁISTYCZNEGO W POLSCE.
Oprowadzenie zbiorowe pod redakcją Adama Lopatki. — Warszawa — Poznań,
1970, Państwowe wydawnictwo naukowe, str. 323; 80

Аутор у својој књизи третира проблем организације социјалистичког друштва у Пољској. Књига има, пре свега, дидактичку намену. Сам предмет, као и уџбеник, су у процесу стварања. Књига је подељена на четрнаест глава.

У првој глави под називом *Организација социјалистичког друштва у Пољској* представљен је систем и његово функционисање. Окосница система је социјалистичка држава и њен апарат. Задачи социјалистичке изградње реализују се не само уз помоћ државе већ и сарадњом разних друштвених организација. Зато је важно представити принципе сарадње државе са друштвеним организацијама, одређивање функција и задатака тих организација у животу друштва и са теоријских и практичних разлога. Одређивање места државе и других организација у систему друштвене организације дозвољава да се уоче перспективе развоја читавог система и сваке организације која му припада. Проблем се третира у историјској перспективи. Пошто Пољска није једина социјалистичка држава, вршена су поређења са другим социјалистичким земљама, а посебно са СССР. Разлике говоре о богатству форми испољавања социјалистичких сарадња у области организације друштвеног и политичког живота. Вршена су и поређења са буржоаском Пољском и са савременим капиталистичким земљама. Разлике углавном сведоче о предностима социјалистичког система. Нису обухваћене зависности између нивоа економског развоја земље, класне структуре друштва и система његових организација.

Укратко, предмет књиге је — систем организације и функционисање социјалистичког друштва у Пољској у развоју и у поређењу с неким социјалистичким и капиталистичким земљама.

У другој глави *Улога државе у систему организације социјалистичког друштва у Пољској*, аутор констатује да власт припада радном народу града и села. Народ, са радничком класом на челу, управља Пољском посредством својих политичких партија, теренских народних одбора, Сејма, радничких савета, друштвених и привредних организација и синдиката. Државну власт народ обавља преко својих представника. Термин радни народ села и града обухвата: радне људе, то значи радничку класу, радно сељаштво, занатлије и интелигенцију, а не обухвата остатке паразитских класа и слојева. После победе социјалистичког сектора у свим областима привреде термин „пољски народ” и термин „радни народ града и села” ће се поклапати. Социјалистичка држава у свом развоју пролази кроз две етапе: етапу државе — диктатуре радничке класе и етапу опште-народне државе. Пољска се налази још у првој етапи. Социјализам ће се сматрати изграђеним са победом социјалистичких односа у пољопривреди. Улога државе јесте да чува тековине народа, да осигурава његову власт и слободу, да обезбеђује развој и пораст производних снага.

Држава организује планску привреду, ослањајући се на предузећа која су власништво друштва, то значи државних, задружних и других организација радног народа. Њени правни прописи представљају израз интереса и воље радног народа. Она ограничава и постепено ликвидира друштвене класе које живе од експлоатације радника и сељака.

Трећа глава говори о *перспективама развоја социјалистичке државе*. У њој се расправља о односу државе према разним организацијама. Постоје организације које имају водећу улогу. То су политичке партије. Затим, постоје организације које координирају своју делатност са државом на платформи извесне једнакости, у њих убрајамо синдикате; организације на које држава утиче својом водећом улогом, задруге и удружења. Такође постоје организације које држава толерише, надзире и регулише њихову делатност. Оне делују легално и имају место у систему организације социјалистичког друштва. Ту спадају верски савези и организације приватне иницијативе. Држава се брине да се њихова делатност врши у оквиру социјалистичког правног уређења. О овим питањима су изложене и концепције анархиста, Енгелса, Лењина, Стаљина као и југословенска концепција.

Четврта глава анализира *Народни фронт*. Аутор сматра да је Народни фронт чинилац креирања морално-политичког јединства народа. Делатност Народног фронта омогућава стварање таквог облика социјалистичке државе који има све особине опште народне демократије.

Пета глава говори о појму *партије*. Политичка партија је организована група која има класни карактер и одређени програм деловања. Ослањајући се на свој програм, тежи да заузме власт, да се одржи на власти или бар да утиче на ту власт.

Шеста глава говори о *партијским системима*. Сам појам партијског система обухвата механизам сарадње или ривалства. Морају да постоје принципи понашања према којима се одвија сарадња и ривалство. У партијски систем се не убрајају партије које не признају ове принципе. Партијски систем чине све партије које легално делују. Избор партијског система зависи од конкретних услова те земље, од њених традиција у области организације политичког живота. Терен сарадње партија и тежиште њиховог деловања је Народни фронт. Њихови програми нису идентични зато што свака делује у другој средини и има свој идеолошки поглед на свет.

Седма глава говори о *партијском систему у Пољској*. У Пољској делују три партије. То није систем ривалства већ сарадње и то не у борби за власт већ за њено вршење. Све оне заједно владају Пољском. Пољска уједињена радничка партија (ПУРП) створена је 1948. године. Њена организациона структура се заснива на основама демократског централизма, што одлучује о њеном идејном и политичком јединству. Организована је на производно-територијалним принципима и заснована на подређивању

нижих органа вишим. Партија прима у своје редове пре свега раднике, сељаци, интелигенцију и занатлије. Брине се о томе да класе и друштвени слојеви буду заступљени у њеном саставу. У партију се прима по индивидуалном поступку. Чланови имају право да се изјашњавају на партијским састанцима и у партијској штампи о стварима везаним за партију. Могу да критикују рад сваког члана као и политичке раднике. Сваки члан мора да припада основној организацији које се образују тамо где има најмање пет чланова партије. Постоје основне партијске организације, партијске организације предузећа, сеоске, теренске и војне.

Уједињена народна странка основана је 1949. То је сељачка партија. Заступа интересе села повезујући их са потребама радничке класе и читавог пољског народа. Она је одговорна за развој земље и изградњу социјалистичке државе. Организациона структура УНС слична је структури ПУРП и највиша власт странке је конгрес. Утицај УНС на делатност државе и друштвене организације је велики. Чланови странке представљају 25,6% посланика у Сејму.

Демократска странка основана је 1939. Она делује углавном у занатлијској средини и међу интелигенцијом. Стоји на темељу изградње социјалистичке Пољске. Њена улога је у организовању активног удела тих слојева у политичком животу и подстицању процеса преображаја њихове свести.

Осма глава садржи проблеме *водеће улоге ПУРП*. Партија је неопходна да би се реализовали историјски интереси радничке класе и читавог радног народа. Неопходна је и због тога да би радничка класа могла да врши контролу над владом и читавим апаратом социјалистичке државе, јер „кад не би било партије влада не би имала од кога да сазна какве жеље има радничка класа.“ Радничка класа не може да изгради социјализам само уз помоћ државног апарата. Партија управља државом зато што је део радничке класе и што изражава интересе радних људи. Због тога мора стално да се стара о поверењу народа. Водаћа улога ПУРП у односу на државу заснива се на активности, иницијавити, ауторитету у друштву а не на правним, административним или економским привилегијама. Управа државом зато што боље од државног апарата и других организација уопштава њихова искуства, изражава њихову вољу и интересе.

Разграничење партијске и државне делатности неопходно је да би се осигурао ауторитет државном апарату. Водаћа улога ПУРП је услов постојања и развоја демократије у Пољској. Постоји спољна и унутрашња контрола. Улогу спољне контроле врше странке УНС и ДС. Унутрашња демократија ПУРП је главни центар контроле друштва над државом. У ПУРП мора бити сједињен централизам и унутрашња демократија.

У деветој глави се говори о *идејно-васпитним омладинским организацијама и њиховој сарадњи са државом*. Оне делују под идејним и политичким вођством ПУРП и прихватају њену водећу улогу у друштву. Аутор их убраја у организације које своје односе са државом заснивају на принципима координације. Савез социјалистичке омладине је идејно-политичка и васпитна самостална организација радне омладине, ученика, студената у градовима и у селу. Савез сељачке омладине је организација младог сеоског поколења, радног сељаштва, пољопривредних радника и интелигенције.

Десета глава обухвата *синдикате и њихову сарадњу са државом*. У организационом погледу и у погледу делатности они се руководе принципима демократског централизма. Сваки синдикат има своју организациону структуру. Синдикат који је уведен у регистар синдиката постаје правно лице.

Синдикати имају две главне функције: штите интересе радника и „школа су комунизма“. Преузимају неке задатке од државе, пре свега функцију обезбеђивања заштите, организације и хигијене рада.

Једанаеста глава се односи на *проблеме задругарства*. Задругарство је социјалистичка институција. Њихов задатак је преображај ситне робне производње у социјалистичку привреду, укључивање финансијских средстава становништва у процес социјалистичке акумулације. Њен задатак је привредна делатност а има и друштвено васпитне функције. Држава је централна организација а задруге су организације којима држава руководи. То значи да нису аутономне. Држава одређује њихове циљеве, утиче на садржај њиховог статута и одређује обавезујуће организациону структуру задруга. Задругарство се заснива на групном власништву, које је у суштини социјалистичка својина. Користи државне кредите.

Дванаеста глава се односи на *удружења различитог типа*. Аутор разликује три типа удружења: обична удружења, удружења која су регистрована и удружења „више корисности“. Последњи тип су удружења чији рад је наишао на признање од стране државе и које она подупиरे. Најстарије удружење тога типа је пољски Црвени крст. Постоји неколико фаза у развоју удружења. Лига жена је друштвено идејна организација пољских жена. Држава одређује организациону структуру удружења и неопходне услове за њихов настанак и функционисање и води одређену финансијску политику према њима.

Тринаеста глава је посвећена *организацијама прогресивних католика*. Поред политичких партија и синдиката делују хришћанска удружења. Та удружења имају одређен политички програм који се састоји у сарадњи католика у изградњи социјалистичке Пољске. Показују интересовање да учествују на ток државних послова и одржавају политичке контакте с аналогним организацијама у иностранству. Основна организација је ПАХ. Извор активности тог удружења је хришћанска филозофија повезана са претпоставкама грађанско-патриотске природе са изразитом акцептацијом социјализма. Делује углавном у кругу интелигенције и обухвата писце, публицисте и новинаре. Делује у оквирима Народног фронта. Има представнике у Сејму.

Четрнаеста глава говори о *односу државе према верским савезима*. Држава поставља верским савезима одређене захтеве у које спадају, пре свега, неопходност поштовања државног правног поретка. Са губитком правне моћи конкордата, католичка црква је изгубила свој досадашњи правни положај у односу на државу.

Петнаеста глава се односи на *улогу информација у делатности државе*. Органи државе и друштва су прималац и одашиљач информација.

Шеснаеста и последња глава се односи на *улогу штампе у Пољској*. Штампa има одређено место у систему идеолошких средстава којима се делује на друштво. Она је средство друштвене контроле којим се спречава отуђивање државног апарата од друштва и средство заштите грађанских права. Штити друштвену својину, учествује у реализацији привредних задатака и у васпитању. Има функцију спољашње репрезентације социјалистичке државе. Ограничења њене делатности врши комунистичка партија и држава.

Књига, која је универзитетски уџбеник и намењена је, првенствено, настави административног права, занимљива је због посебног угла под којим је посматрано социјалистичко друштво, уопште, а посебно у Пољској. Колектив аутора је група универзитетских професора који су обрадили поједине главе, док су основни план и концепцију дали проф. др Jerzy STAROSCIAK, директор Института за административно право Универзитета у Варшави и проф. др Адам ЛОПАТКА, директор Института државе и права у Познану. Адам ЛОПАТКА је истовремено и писац следећих глава: I, II, III, V, VI, VII, VIII и X; Krzysztof DESUBSKY: IV (коаутор) и XV; Jerzy NOWACZYK: IV (коаутор); XI (коаутор) и XVI (коаутор); Jerzy MIKOSZ: IX; Adolf DOBIESZEWSKI: XI (коаутор); Janusz ROMUL: XII; Tomas LANGER: XIII и XIV; и Marian SZCZEPANIAK: XVI (коаутор).

Милица Кнежевић

ПРОФЕСОР ДР МЕХМЕД БЕГОВИЋ — ДОБИТНИК
СЕДМОЈУЛСКЕ НАГРАДЕ

Академик др Мехмед Беговић објавио је низ у нас и у свету запажених радова на нашем и страним језицима. У својим првим радовима посебну пажњу је посветио проучавању шеријатског и наследног права и дао запажена дела *Извори шеријатског права* (1936), *Шеријатско брачно право* (1936) и *Наследно право* (1940). После ослобођења као професор породичног права дао значајно дело Породично право које је награђено универзитетском наградом 1956 године. Међу првима код нас проучава питање утицаја српског средњовековног права на турско законодавство у XV и XVI веку. О овом сложеном и тешком питању објавио је више радова, међу којима треба посебно истаћи следеће: *Трагови нашег средњовековног права у турским правним споменицима* (1951—1952); *Трагови нашег средњовековног кривичног права у турским законским споменицима* (1956); *Наши правни називи у турским споменицима* (1961). У последње време посветио је пажњу проучавању утицаја средњовековног рударског права на турско рударско право. На основу изворне грађе убедљиво доказује да су Турци преузели од Срба не само поједине рударско-правне називе и установе него и саме рударске уредбе и законе у целини. Из те области његовог проучавања најважнији су му радови: *О рударским дажбинама у Србији XV и XVI века* (1968); *Рударски судови по закону о рудницима Деспота Стевана Лазаревића у турским рударским законима XV и XVI века* (1967); *Рударска баштина у Србији у XV и XVI веку* (1971) и др.

Сви његови радови одликују се свестраношћу проучавања, јасноћом излагања, суптилним анализама појединих правних института као и сажетим изванредним синтезама. Посебна његова одлика је минуциозно и изванредно савесно проучавање извора средњовековног права и налажење утицаја српског средњовековног права на турско средњовековно право. У целини узето академик др Мехмед Беговић је оснивач науке о југословенском шеријском праву, оснивач студија утицаја српског средњовековног права на турско средњовековно право и савремени врхунски носилац научног развоја породичног права у нашој земљи.

ФОРМИРАЊЕ РАДНЕ ГРУПЕ ЗА ИНФОРМАЦИОНЕ СИСТЕМЕ
У ЈАВНОЈ УПРАВИ

На XV конгресу управних наука одржаном септембра 1971 у Риму, одлучено је да се формира радна група за проучавање информационих система у јавној управи, у оквиру рада Међународног института за управне науке.

Основни задатак новоосноване радне групе је да организује мултидисциплинарно проучавање информатике у јавној управи повезујући различите међународне организације, национална удружења и организације

и установе односно њихове чланове: правнике, информатичаре, стручњаке за организацију рада у процесу рада на проблемима који се јављају у вези са новим приступом информационим системима у јавној управи. Општи циљ рада радне групе је што успешнији развој и примена информацио-них система уз прилагођавање организационе структуре, метода, законодавства и службеничких система употреби рачунара у јавној управи.

Припремни поткомитет за оснивање радне групе за информационе системе састао се маја 1972. у Паризу. На састанку је скициран план рада за следећих пет година којим се предлаже обрада следећих тема: Информатика и службенички системи; Информатика и процес одлучивања у јавној управи и Информатика и материјално-финансијско пословање у јавној управи. Две од ових тема биће узете као основа за међународни симпозијум који ће се одржати од 11—13 априла 1973. године у Ници.

Радна група ће посебну пажњу посветити упоредном развоју информацио-них система и у развијеним земљама и у земљама у развоју, организујући рад на проучавању дејства информационих система јавне управе на односе са установама, предузећима и грађанима. Тиме се, наравно не-ограничава домаћај рада радне групе, у оквиру које ће се постепено развијати узајамна сарадња на развоју јавне управе свих земаља-чланица Међународног института за управне науке.

У нашој земљи се у последње време врло много ради на изградњи модерних информационих система (Информациона служба Београда, слич-ни системи у оснивању и у другим републичким центрима) тако да ову иницијативу Међународног института за управне науке можемо свесрдно прихватити и потпомоћи и сопственим учешћем, јер у тој области већ има-мо резултате које можемо да прикажемо, али с друге стране, размена искуства на међународном плану, један је од кључних услова даљег раз-воја информационих система код нас.

Др Д. Кавран

+ ДР САМУЕЛ КАМХИ

На дан 22. априла ове године преминуо је др Самуел Камхи, редовни професор грађанског процесног права на Правном факултету у Сарајеву.

Пок. проф. Камхи рођен је у Вишеграду 18. јуна 1904. Правне студије завршио је у Загребу, где је и докторирао 1931. Све до рата радио је прво као приправник, а после као судија у среским судовима. Рат је провео као заробљеник у Немачкој. После повратка у земљу 1945. године, радио је прво у Министарству правосуђа Босне и Херцеговине, а затим у Председништву владе исте републике. На Правном факултету у Сарајеву изабран је за доцента 1949, за ванредног професора 1953, а за редовног професора 1958. Једно време предавао је и Међународно приватно право.

Проф. Камхи написао је уџбеник „Грађански судски поступак“ (прво издање 1951), који представља први систематски приказ парничног поступка у социјалистичкој Југославији. Предавања из извршног поступка објављена су као скрипта 1966, а предавања из ванпарничног поступка 1968. Поред тога, проф. Камхи је објавио низ чланака, од којих, као најзначајније, помињемо: Развојне тенденције нашег грађанског процесног права, 1956; Прилог питању да ли судску праксу можемо сматрати извором права у ФНРЈ, 1956; Проблем употребе правних лијекова у ванпарничним поступцима, 1962. Посебну пажњу у својим истраживањима проф. Камхи је посветио проблему пороте. Он је у току последњих година путем анкете у СР Босни и Херцеговини дошао до драгоцених закључака, који ће корисно послужити у току даљег рада на правосудном законодавству. За проф. Камхи-а, као научног радника који се формирао у пракси, карактеристичан је био правнополитички приступ темама које је обрађивао.

Био је цењен и као друштвено-политички радник.

Нека је слава проф. др Самуелу Камхи-у.

Б. Познић

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

<i>Др Драгољуб Димитријевић</i> : Појам радње и правни однос у кривичном поступку — — — — —	649
<i>Др Павле Николић</i> : Један покушај доследног остварења скупштинског система — — — — —	661
<i>Др Драгаиш Денковић</i> : Савремене тенденције преображаја јавне управе — — — — —	687
<i>Aleck Chloros</i> : Реформа права: Енглеско искуство — — — — —	695

ПРИЛОЗИ

<i>Радмила Петаковић</i> : Новине у преднацрту закона о стамбеним односима — — — — —	707
--	-----

СУДСКА ПРАКСА

<i>Др Борислав Благојевић</i> : Односи при финансирању службе друштвеног књиговодства и организационих јединица те службе у 1970. години — — — — —	712
<i>Лука Драгојловић</i> : Услови за измену захтева по члану 130. Закона о општем управном поступку — — — — —	726

ДИСКУСИЈА

<i>Др Мирко Перовић</i> : Око инкриминације два актуелна кривична дела — — — — —	732
--	-----

ПРИКАЗИ

<i>Др Драгаиш Денковић</i> : Jerzi Starosciak: Zarys nauki administracji —	742
<i>Др Драгаиш Денковић</i> : Р. Џонсон, Ф. Каст, А. Розенцвејг; Системы и руководство — — — — —	743
<i>Др Драгаиш Денковић</i> : Курс для высшего управленческого персонала —	745
<i>Др Драгаиш Денковић</i> : Г. М. Петров, Советское административное право — — — — —	746
<i>Др Драгаиш Денковић</i> : Петар Стојанов, Защита на природата — —	748
<i>Др Драгољуб Димитријевић</i> : Günter Bauer; Die Kindesmisshandlung —	750
<i>Милан Шаховић</i> : Др Војин Димитријевић и др Обрад Рачић: Међународне организације — — — — —	751
<i>Милица Кнежевић</i> : Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce — — — — —	754

БЕЛЕШКЕ

<i>Др Драгаиш Денковић</i> : Седмојулска награда СР Србије за 1971. додељена проф. др Мехмеду Беговићу — — — — —	758
--	-----

<i>Др Драгољуб Кавран: Формирање радне групе за информационе системе у Јавној управи</i>	— — — — —	758
--	-----------	-----

IN MEMORIAM

<i>Др Боривоје Познић: Др Самуел Камхи</i>	— — — — —	760
--	-----------	-----

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ

<i>Др Драгољуб Димитријевић: Понятие действий и правоотношения в уголовном процессе</i>	— — — — —	749
<i>Др Павле Николић: Одна из попыток последовательного осуществления скупщинской системы</i>	— — — — —	661
<i>Др Драгаш Денковић: Современные тенденции преобразования органов управления</i>	— — — — —	687
<i>Aleck Chloros: Реформа права — английский опыт</i>	— — — — —	695

СООБЩЕНИЯ

<i>Радмила Петаковић, Новое в предварительном тексте Закона о гражданских жилищных делах</i>	— — — — —	707
--	-----------	-----

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

<i>Др Борислав Благојевић: Отношения при финансировании службы общественной бухгалтерии и организационных единиц данной службы в 1970 году</i>	— — — — —	712
<i>Лука Драгојловић: Условия изменения претензий по ст. 130 Закона об общем административном процессе</i>	— — — — —	726

В ПОРЯДКЕ ОБСУЖДЕНИЯ

<i>Др Мирко Перовић: К вопросу инкриминирования двух актуальных уголовных деяний</i>	— — — — —	732
--	-----------	-----

РЕЦЕНЗИИ

<i>Др Драгаш Денковић: Jerzi Starosciak; Zarys nauki administracji</i>	—	742
<i>Др Драгаш Денковић: Р. Джонсон, Ф. Каст, Д. Розенцвейг, Системы и руководство</i>	— — — — —	743
<i>Др Драгаш Денковић: Курс для высшего управленческого персонала</i>	—	745
<i>Др Драгаш Денковић: Г. И. Петров, Советское административное право</i>	— — — — —	746
<i>Др Драгаш Денковић: Петар Стоянов, Защита на природата</i>	— —	748
<i>Др Драгољуб Димитријевић: Günter Bauer; Die Kindesmisshandlung</i>	— — — — —	750
<i>Милан Шаховић: Др Војин Димитријевић и др Обрад Рачић, Международные организации</i>	— — — — —	751
<i>Милица Кнежевић: Organizacja społeczeństwa socjalistycznego w Polsce</i>	— — — — —	754

ЗАМЕТКИ

<i>Др Драгаш Денковић: Седьмолпольская премия СР Сербии за 1971 г. присуждена проф. др Мехмеду Беговићу</i>	— — — — —	758
<i>Др Драгољуб Кавран: Формирование тврдуовой группы для системы информирования в органах управления</i>	— — — — —	758

IN MEMORIAM

<i>Др Боровоје Познић: Др Самуел Камхи</i>	— — — — —	760
--	-----------	-----

CONTENTS

ARTICLES

<i>Dr Dragoljub Dimitrijević: The Notion of the Action and the Legal Relation in Criminal procedure</i>	— — — — —	649
<i>Dr Pavle Nikolić: An Attempt at a Consistent Realisation of the Assembly System</i>	— — — — —	661
<i>Dr Dragaš Denković: Contemporary Tendencies in the Transformation of Public Administration</i>	— — — — —	687
<i>Aleck Chloros: Law Reform: The English Experience</i>	— — — — —	695

CONTRIBUTIONS

<i>Radmila Petaković: Novelties in the Draft Law on Housing</i>	— — —	707
---	-------	-----

JUDICIARY PRACTICE

<i>Dr Borislav Blagojević: Relationships in Financing the Social Accounting Service and the Organizational Units of This Service in 1970</i>	— — — — —	712
<i>Luka Dragoljović: Conditions for Changing Request under Article 130 of the Law on General Administrative Procedure</i>	— — — — —	726

DISCUSSION

<i>Dr Mirko Perović: On Incrimination in Two Current Criminal Offences</i>	— — — — —	732
--	-----------	-----

REVIEWS

<i>Dr Dragaš Denković: Jerzy Starosciak; Zarys nauki administracji</i>	— — — — —	742
<i>Dr Dragaš Denković: P. Джонсон, Ф. Каст, Д. Розенцвейг; Системы и руководство</i>	— — — — —	743
<i>Dr Dragaš Denković: Курс для высшего управленческого персонала</i>	— — — — —	745
<i>Dr Dragaš Denković: Г. М. Петров, Советское административное право</i>	— — — — —	746
<i>Dr Dragaš Denković: Петар Стојанов, Защита на природата</i>	— — — — —	748
<i>Dr Dragoljub Dimitrijević: Günter Bauer; Die Kindesmisshandlung</i>	— — — — —	750
<i>Milan Šahović: Dr Vojin Dimitrijević and dr Obrad Račić: International Organizations</i>	— — — — —	751
<i>Milica Knežević: Organizacija społeczeństwa socjalistycznego w Polsce</i>	— — — — —	754

NOTES

<i>Dr Dragaš Denković: The »7 juli« Award of the Socialist Republic of Serbia for 1971 is given to Professor Mehmed Begović</i>	— — —	758
---	-------	-----

<i>Dr Dragoljub Kavran: Setting Up the Working Group for Information System in Public Administration</i>	— — — — —	758
--	-----------	-----

IN MEMORIAM

<i>Dr Borivoje Poznić: Dr Samuel Kamhi</i>	— — — — —	760
--	-----------	-----

SOMMAIRE

ARTICLES

<i>Dr Dragoljub Dimitrijević: La notion de l'action et le rapport juridique dans la procédure pénale</i>	— — — — —	649
<i>Dr Pavle Nikolić: Une tentative de réalisation conséquente du système d'assemblée</i>	— — — — —	661
<i>Dr Dragaš Denković: Les tendances contemporaines de la transformation de l'administration publique</i>	— — — — —	687
<i>Aleck Chloros: La réforme du droit: l'expérience anglaise</i>	— — —	695

VARIÉTÉS

<i>Radmila Petaković: Nouveautés dans l'avant-projet de la loi sur les rapports de logement</i>	— — — — —	707
---	-----------	-----

JURISPRUDENCE

<i>Dr Borislav Blagojević: Les rapports dans le financement du service de la comptabilité sociale et des unités d'organisation de ce service en 1970</i>	— — — — —	712
<i>Luka Dragolović: Les conditions pour la modification des demandes d'après l'article 180 de la Loi sur la procédure administrative générale</i>	— — — — —	726

DISCUSSION

<i>Dr Mirko Perović: De l'incrimination de deux infractions actuelles</i>	—	732
---	---	-----

COMPTES RENDUS DES LIVRES

<i>Dr Dragaš Denković: Jerzy Starosciak; Zarys nauki administracji</i>	—	742
<i>Dr Dragaš Denković: P. Джонсон, Ф. Каст, А. Розенцвейг; Системы и руководство</i>	— — — — —	743
<i>Dr Dragaš Denković: Курс для высшего управленческого персонала</i>	—	745
<i>Dr Dragaš Denković: Г. М. Петров, Советское административное право</i>	—	746
<i>Dr Dragaš Denković: Петар Стоянов, Защита на природата</i>	— —	748
<i>Dr Dragoljub Dimitrijević: Günter Bauer; Die Kindesmisshandlung</i>	—	750
<i>Dr Milan Šahović: Dr Vojin Dimitrijević et dr Obrad Račić; Les organisations internationales</i>	— — — — —	751
<i>Milica Knežević: Organizacja społeczeństwa socialistycznego w Polsce</i>	—	754

NOTES

<i>Dr Dragaš Denković: La recompense du Sept Juillet de la République socialiste de Serbie décernée au professeur Dr Mehmed Begović</i>	— — — — —	758
<i>Dr Dragoljub Kavran: La formation du groupe de travail pour les systèmes d'information dans l'administration publique</i>	— — — — —	758

IN MEMORIAM

<i>Dr Borivoje Poznić: Dr Samuel Kamhi</i>	— — — — —	760
--	-----------	-----

**ИЗДАЊЕ ЦЕНТРА ЗА ДОКУМЕНТАЦИЈУ И ПУБЛИКАЦИЈЕ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

**ДР МИХАИЛО КОНСТАНТИНОВИЋ
ОБЛИГАЦИЈЕ И УГОВОРИ**

ЦЕНА 40.—

**ДР ВОЛИН ДИМИТРИЈЕВИЋ
ПРАВО УТОЧИШТА НА ТЕРИТОРИЈИ СТРАНЕ
ДРЖАВЕ (ТЕРИТОРИЈАЛНИ АЗИЛ)**

ЦЕНА 40.—

**ДР ДУШАН ЈАКОВАЉЕВИЋ
КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ СЛОБОДА И ПРАВА
ГРАЂАНА У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ
КРИВИЧНОМ ПРАВУ**

ЦЕНА 35.—

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 двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду” у 1971. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин.	60.—
2. За један примерак	” ”	12.—
3. За појединце	” ”	40.—
4. За један примерак	” ”	8.—
5. За студенте (редовне и ванредне)	” ”	20.—
6. За један примерак	” ”	4.—

Претплата за иностранство износи н. д. 90,00 (USA \$ 6).

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број 60803-740/2-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501