

# АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС  
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ДИСКУСИЈА О НАЦРТУ РЕПУБЛИЧКОГ УСТАВА

СЕПТЕМБАР — ОКТОБАР  
1973.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник),  
др Смиља Аврамов, др Велимир Васић, др Драгаш Денковић,  
др Драгољуб Димитријевић, др Владимир Јовановић,  
др Љубица Кандић, др Драгољуб Кавран (секретар  
Уређивачког одбора)

*Сарадници одговарају за своје написе*

У трошковима издавања овог часописа учествује Заједница за научни рад СР Србије

Лектор Вера Михаиловић

Технички уредник Вукосава Манојловић

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

## ОПШТИ ПОГЛЕД НА НАЦРТ УСТАВА СР СРБИЈЕ

### (УВОДНА РЕЧ)

#### I

1. Социјалистичка Република Србија, усталом као и остале републике и сама федерација, налази се пред усвајањем свог четвртог устава. Овај факт одмах, сам по себи, намеће констатацију о прилично честом мењању устава у нашој земљи. Начелно гледано, таква пракса се може оцити као добра или као лоша — зависно од угла посматрања. Међутим, такво апстрактно гледање не би, мислим, ничему користило.

У случају наше Републике, а то важи и за Југославију као целину, једноставно речено, два разлога су условила често мењање устава.

Први разлог ваља тражити у динамичном развоју Србије односно Југославије уопште. Од окончања народнослободилачког рата и револуције Србија је, као и Југославија у целини, прошла кроз један процес врло динамичног развоја на свом путу изградње социјалистичког друштвеног система, а у зависности од економских могућности, од развоја свести и напора радничке класе, од схватања о путевима изградње социјализма, итд. Отуда, крупне промене које су повремено вршене — успостављање самоуправљања произвођача и друштвене својине, изградња социјалистичке демократије, успостављање скупштинског система, ширење друштвеног самоуправљања, итд. — морале су да резултирају у променама и самог устава.

Уз овај разлог треба поменути још један, мада је он дошао до изражаја, у ствари, тек после 1963. године. Тај разлог се везује за опширност самог устава. Устав СР Србије од 1963, а он се у том погледу не разликује од других републичких устава као ни од устава федерације, прилично је подробно регулисао широке области економског, политичког и уопште друштвеног система, што је и условило његов велики обим. Подробно регулисање је било потребно јер оно отклања или, бар, смањује оне опасности које могу настати ако устав само начелно и уопштено регулише друштвене односе и то одређена, ужа подручја ових односа. У Републици, усталом као и у Југославији уопште, која представља још увек младо друштво и у којем се изградња социјалистичких друштвених односа не врши без тешкоћа и отпора, потребно је уставом подробније трасирати пут развитака, детаљније регулисати поједине области друштвених

односа, у већој мери разрадити принципе и институције. Тиме се, несумњиво, чвршће обезбеђује утврђени пут развоја и функционисање целокупног система. Међутим, ако је то тачно, може се рећи да је тачно и то да оваква опширност устава условљава и његово брже застаревање. Такав је управо случај и са постојећим Уставом СР Србије од 1963. као и другим републичким уставима односно Уставом федерације. То управо и поставља питање непосредних узрока који доводе до доношења новог Устава наше републике.

2. У крајњој линији, узроци доношења новог Устава СР Србије (и Југославије) леже у тежњи и потребама да се — најкраће речено — друштвено-економски и политички систем усагласе са оствареним ступњем развоја производних снага и друштвено-економских односа у Републици (и Југославији уопште). Наравно, овакво објашњење је сувише уопштено, мада није нетачно. Одређеније објашњење се може једино дати ако се узроци доношења новог републичког Устава посматрају повезано са циљевима који се желе да остваре овом уставном реформом.

Основни циљ и суштина уставне реформе у Републици односно у Југославији уопште, почивају у тежњи да се обезбеди владајући положај и улога радничке класе и свих радних људи у нашем друштву и да се оствари њихова непосредна владавина над резултатима њиховог рада и средствима друштвене репродукције и у управљању друштвеним пословима уопште. Не једном је истакнуто да је историјски интерес радничке класе и њен задатак да она постане, стварно и у потпуности, одлучујућа друштвена снага и да она коначно располаже дохотком који ствара. Радници и радни људи морају имати у својим рукама таква средства и овлашћења која ће им омогућити да у пуној мери располажу односно да контролишу располагање друштвеним средствима за производњу. Ради тога је нужно ојачати положај радника у удруженом раду и обезбедити његов стварни утицај на целину односа у друштвеној репродукцији. То је, наравно, повезано са тежњом да се нужно обезбеди одлучујућа улога радничке класе и у политичком процесу. Једноставно речено, императив који се мора остварити јесте да радничка класа стварно постане субјект и основни носилац целокупног економског и политичког и уопште друштвеног процеса у нашој социјалистичкој заједници.

У тежњи да оствари поменути основни циљ, нацрт републичког Устава уноси значајне промене у уставни систем СР Србије, како у сфери друштвено-економских тако и друштвено-политичких односа (да поменем, у овом тренутку, само делегатски систем, структуру Скупштине, успостављање Савета Републике и Председништва Републике, заштиту човекове средине, друштвену заштиту самоуправних права и друштвене својине, итд.). Поред новина, оно што карактерише нацрт новог Устава СР Србије јесте и темељита и свестрана разрада постојећих уставних принципа и институција друштвено-економског и друштвено-политичког уређења у Републици, а у правцу њиховог даљег развијања. Кад то кажем, мислим, на пример, на принципе који се односе на друштвено-економски положај човека у удруженом раду, на организацију удруженог рада, на самоуправне интересне заједнице, на скупштински систем, на самоуправљање у општини, итд.

Посматрано у целини, и новине које Нацрт устава уводи и развијање постојећих принципа и институција које врши, чине да доношење новог Устава Републике треба схватити као један од преломних момената у развојном процесу изградње социјалистичког друштвеног уређења Републике (и Југославије као целине). Међутим, тиме неће да се оповргне једна друга чињеница коју ваља овом приликом посебно нагласити. Нацрт Устава не напушта нити нарушава основне принципе социјалистичког друштвеног уређења утврђене Уставом од 1963. па и раније. — друштвено самоуправљање и друштвена својина, социјалистичка демократија, равноправност народа и народности, итд. То даје основа за закључак да уставна реформа која се остварује доношењем новог републичког Устава представља, у ствари, не само наставак корених преображаја извршених путем Уставних амандмана донетих у протеклим неколико година већ и даљу изградњу и развијање целокупног друштвеног уређења Републике а на основама које су утврђене Основним начелима Устава од 1963. године. Другим речима, хоћу да кажем да нови Устав представља континуитет не само у односу на Амандмане од прошле и ранијих година већ и у односу на Устав од 1963. Када се, при томе, има у виду карактер Устава од 1963. а посебно значење његових Основних начела, онда се може тврдити да је реч и о континуитету у погледу основних тековина и опредељења наше социјалистичке револуције. Уосталом, ова идеја о континуитету је врло јасно изражена и у самој Преамбули новог републичког Устава. Устав СР Србије се и доноси, како се изричито каже у Преамбули, „...у тежњи да се учврсте и даље развију постигнуте револуционарне тековине, да се обезбеди даљи развитак социјалистичких самоуправних демократских односа на путу ослобађања рада и изградње комунистичког друштва и за остваривање самоуправности, права и одговорности аутономних покрајина и свих друштвено-политичких заједница за сопствени развој и развој Социјалистичке Републике Србије и Социјалистичке Федеративне Републике Југославије као целине...” (стр. 3).

3. Претходна разматрања несумњиво указују на изузетно велики, могло би се рећи и историјски значај новог Устава СР Србије. Иако је у питању, како сам казао, континуитет и даљи развој промене које се чине новим Уставом Републике јесу и обимне и крупне, нарочито на неким подручјима друштвеног система. С обзиром на то, очигледно је да се није могло наставити са такозваном амандманском техником мењања Устава од 1963. У томе и лежи разлог, посматрано са правно-техничког становишта, доношења новог текста републичког Устава.

Међутим, тежња да се остваре наведени циљеви и суштина уставне реформе, о чему сам раније говорио, одредила је и садржину самог текста Устава. Наиме, посматрано са правно-техничког становишта, нацрт републичког Устава садржи, у ствари три врсте одредаба: поједине одредбе Устава СР Србије од 1963, одредбе Уставних амандмана уз Устав СР Србије од 1967, 1969. и 1972, као и потпуно нове уставне одредбе.

Према томе, мислим да је излишно постављати питање да ли Нацрт устава СР Србије представља нови устав. Очигледно је да није реч о потпуно новом уставу, јер се њиме не успоставља нови уставни систем

Републике, али се не може рећи да Нацрт устава СР Србије представља само „пречишћени” текст постојећег Устава односно и Уставних амандмана. У питању је једноставно нови уставни текст који, садржавајући и нове одредбе, даље развија и усавршава целокупни друштвени и уставни систем Републике, а на начелима утврђеним у Уставу од 1963. године. У томе и утолико Нацрт устава СР Србије представља нови устав.

4. Међутим, ако Устав СР Србије није потпуно нови устав у смислу у којем сам до сада о њему говорио, могло би се рећи да је у приличној мери нов у једном другом смислу. Наиме, у свакој федеративној држави, а тако је до сада било и у нашој федеративној заједници, поставља се као веома значајно питање односа између савезног устава и устава федералних јединица, односно карактера устава федералних јединица. Ово питање је несумњиво значајно и са гледишта теорије и са становишта праксе. Мислим да би се с правом могло тврдити да Нацрт устава СР Србије даје основа да се говори о једном новом карактеру републичког устава и новом односу савезног и републичког устава.

Не упуштајући се, због недостатка времена, ни у приказ ни у критичку анализу решења која су у погледу карактера републичког устава и односа између савезног и републичког устава била прихваћена у ранијим периодима развоја југословенске федеративне уставности, ваљало би овом приликом констатовати да се решење које нови уставни текстови прихватају у приличној мери разликују од претходних. Наравно, разлоге треба тражити у развоју и новом карактеру југословенског федерализма и новом положају социјалистичких република што је, као што је познато, уставноправно изражено у Амандманима донетим уз Устав СФРЈ 1971. године.

Нови карактер републичког устава и нови однос између савезног и републичког устава испољава се нарочито у повећаној самосталности републичког устава. У том погледу ваља најпре запазити две ствари.

Прво, републички Устав регулише данас (према нацрту новог текста републичког Устава) извесне области друштвених односа и поједина питања која више не спадају у подручје уставне регулативе федерације. Примера ради може се поменути питање именована републичког и других нижих јавних тужилаца, општинских статута, функција република и њихове међусобне сарадње, итд. То је, неоспорно, природна последица смањивања надлежности федерације и повећања надлежности социјалистичких република, што представља један од начина испољавања повећане самосталности устава републике.

Друго, републички устав регулише данас (према нацрту новог текста републичког Устава) и извесна питања и области које су и даље предмет регулисања од стране савезног Устава, а која у претходним периодима републички Устав није регулисао. Као пример може се навести подручје права, слобода и дужности и одговорности човека и грађанина, итд. Несумњиво је да то републички устав чини потпунијим или, чак, потпуним уставним текстом једне заједнице која има и карактер државе. У томе, такође, ваља видети повећање самосталности републичког устава.

Међутим, самосталност републичког Устава има још једну димензију која ту самосталност чини још већом. Наиме, устав републике је да-

нас у великој мери један самосталан акт не само због тога што су данас и права република већа већ и зато што је данас савезни устав мање самосталан и у мањој мери представља узор републичким уставима. Савезни устав је данас више заједничко дело република и покрајина, а мање дело саме федерације. Према томе, мерило самосталности републичког устава не треба гледати само у формалним разликама текста између републичког и савезног устава, јер оне и не морају постојати у знатнијој мери, пошто је савезни устав, како сам рекао, и створен као заједничко дело република (и покрајина). Ту и леже извесни елементи једне нове и друкчије и савезне и републичке уставности, па и пут њиховог даљег развоја.

## II

1. У тежњи да оствари суштину и раније поменуће циљеве уставне реформе Нарцт устава СР Србије се, уосталом као и други републички уставни и устав федерације, инспирише основним поставкама марксистичке теорије. Ове поставке су, једним делом, дошле до изражаја и раније (1953. а још више 1963). Међутим, нови текстови Устава СР Србије и других република и федерације их несумњиво доследније и потпуније развијају и примењују. То су познате поставке које се односе на социјализам и изградњу друштва као слободне заједнице произвођача уопште, а посебно на самоуправну социјалистичку демократију, на одлучујућу улогу радничке класе и на диктатуру пролетаријата, на социјалистичку државу као државу радничке класе, на самсуправљање, на расподелу, на друштвену својину, итд.

Полазећи од тих основних поставки и марксистичке теорије у целини, као и стеченог искуства у досадашњој изградњи социјалистичког друштва у нашој земљи, Нацрт устава Републике Србије, врши комплексну разраду уставног система Републике нарочито на подручју друштвено-економских односа и друштвено-политичког система, као и на подручју развоја СР Србије као државе и заједнице у саставу СФРЈ.

Нацрт Устава СР Србије садржи бројне и детаљне одредбе којима се регулишу друштвено-економски односи. У том погледу, ваља приметити, Нацрт устава наше Републике разрађује Амандмане од 1971. уз савезни Устав и тиме ове одредбе први пут постају саставни део републичког Устава с обзиром да Уставни амандмани уз Устав СР Србије нису били обухватили ову проблематику. Нацрт утврђује да се социјалистичко друштвено-економско уређење у Србији, у оквиру јединственог друштвено-економског уређења СФРЈ, заснива на слободном удруженом раду радника средствима за производњу у друштвеној својини и самоуправљању радника у производњи и расподели друштвеног производа у основним и другим организацијама удруженог рада и у целини односа у друштвеној репродукцији (чл. 9). У циљу реализације ове полазне поставке републички Устав утврђује принципе и разрађује проблематику друштвено-економског положаја човека у удруженом раду, удруживања рада и средстава друштвене репродукције, самоуправних интересних заједница,

друштвеног планирања, службе друштвеног књиговодства, самосталног личног рада средствима у својини грађана, својинско-правних односа, добра од општег интереса и заштите човекове средине, обезбеђивања јединства југословенског тржишта у СР Србији, средстава за опште-друштвене потребе. Тиме нацрт републичког Устава на целовит начин и у потпуности регулише материју друштвено-економског уређења.

На целовит начин и у потпуности Нацрт Устава СР Србије регулише и друштвено-политички систем. Нацрт разрађује јединствене основе друштвено-политичког система утврђене у Уставу СФРЈ уносећи, при томе, и извесне особености које на овом подручју постоје у Републици Србији. Полазећи од темељне поставке друштвено-политичког система у Републици и у југословенској заједници уопште — сва власт припада радничкој класи и свим радним људима и служи остваривању њихових интереса ради организовања друштва као слободне заједнице произвођача (чл. 95, ст. 1), Нацрт Устава СР Србије посвећује бројне и разрађене одредбе проблемима положаја радних људи у друштвено-политичком систему, самоуправљању у организацијама удруженог рада, самоуправљању и самоуправним интересним заједницама, самоуправљању у месним заједницама, самоуправним споразумима и друштвеним договорима, друштвеној заштити самоуправних права и друштвене својине, основама скупштинског система у оквиру кога изузетно место има делегатски систем. Нацрт Устава Републике Србије, за разлику од Устава од 1963. садржи у целости регулисане слободе, права и дужности и одговорности човека и грађанина, што уз разрађене одредбе о уставности и законитости, судству и јавном тужилаштву, народној одбрани и општини, чини да проблематика друштвено-политичког система буде комплексно и конкретно регулисана.

Најзад, иако на том плану не уноси неке битније новине већ само разрађује савезне и републичке Уставне амандмане од 1971. односно 1972. године, Нацрт Устава СР Србије на целовит начин и у потпуности регулише проблематику карактера Републике као државе и заједнице у саставу СФРЈ. Нацрт дефинише СР Србију као социјалистичку демократску државу засновану на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи и као социјалистичку самоуправну демократску заједницу радних људи и грађана и равноправних народа и народности, засновану на самоуправљању радних људи у удруженом раду и у другим облицима самоуправног удруживања и слободног друштвеног организовања (чл. 1, ст. 1). При томе, као што је познато, нацрт квалификује СР Србију као државу српског народа и делова других народа и народности који у њој живе и остварују своја суверена права и у чијем саставу се налазе две социјалистичке аутономне покрајине (чл. 1, ст. 2 и 3). Полазећи од ових идејно-политичких и уставних позиција Нацрт детаљно и прецизно утврђује права и дужности Републике и организацију СР Србије уопште, а садржи и начелне одредбе о социјалистичким аутономним покрајинама.

2. Иако, посматран у целини, Нацрт Устава СР Србије излази у потпуности у сусрет темељним захтевима уставне реформе и идејним опредељењима у даљој изградњи социјалистичког друштва у Републици



и Југославији као целини, ваља рећи да нацрт садржи и извесна решења која би ваљало преиспитати и то управо са становишта доследности у остваривању основних циљева уставне реформе. Ограничени обим и сврха ове уводне речи не допушта осврт на сва конкретна решења која би, како рекох, требало преиспитати. Нека овом приликом, и то само примера ради као и ради давања подстицаја дискусији, буде поменуто следећих неколико решења:

Тако, на пример, Нацрт Устава СР Србије (чл. 147) предвиђа да се у скупштини образује веће за вршење политичко-извршне функције скупштине и других послова из надлежности скупштине од општег политичког значаја, а које о одређеним питањима из надлежности скупштине одлучује и равноправно са надлежним већем самоуправних заједница. Реч је, дакле, о телу које би имало двоструки карактер — карактер скупштинског дома и карактер политичко-извршног органа скупштине. Ово решење би неизоставно требало преиспитати јер постоји основана бојазан да би оно с обзиром на широке функције и надлежности могло постати доминантно веће у скупштини, посебно у односу на већа самоуправних заједница.

Даље, Нацрт Устава (чл. 139) предвиђа могућност делегирања делегата у општинске скупштине и само за једну седницу или за временски период краћи од четири године. Реч је, дакле, о делегатима *ad hoc* браним у скупштину. Иако овако решење има својих позитивних страна (обезбеђује се, на пример, квалификовани састав скупштине приликом решавања одређених питања) оно би требало да буде преиспитано јер садржи и врло видљиве слабости. Ове слабости леже у томе што се системом *ad hoc* делегата не може да обезбеди континуитет у вођењу политике скупштине, нити се може остварити пуна одговорност оваквих делегата с обзиром да они одговарају само за конкретну одлуку а не и за рад и политику скупштине у целини.

Затим, Нацрт републичког Устава (чл. 159) предвиђа формирање једног посебног органа који би био састављен од функционера који руководе органима управе и других чланова, а у циљу координирања и усклађивања рада органа управе у спровођењу политике и извршавању закона као и за вршење извршно-управних послова. Ово решење би свакако ваљало преиспитати због тога што образовање једног оваквог тела значи формирање једне врсте владе која је као институција потпуно страна концепцији једног правог скупштинског система, као што се и коси са нашим хтењима у погледу положаја и улоге управе.

Најзад, поменуо бих и нека решења која се односе на органе СР Србије. Нацрт предвиђа, између осталих, Председништво СР Србије као потпуно нови орган, Извршно веће као извршни орган републичке Скупштине, као и Републичко веће Скупштине СР Србије као тело које врши и политичко-извршне послове. С обзиром да функције ових органа нису довољно издиференциране и да се у извесној мери преплићу, постоји оправдан основ за преиспитивање потребе постојања свих наведених органа односно тела са предвиђеним функцијама и надлежностима. Итд.

## III

Гледано у целини, Нацрт Устава СР Србије је комплетан текст са решењима која представљају основу и оквир нашег даљег социјалистичког развитка. Наравно, нови Устав Србије, уосталом као ни Устав Југославије, нема амбиција да предвиђа неко идеално друштво. Он ствара услове и средства помоћу којих радничка класа и сви радни људи могу да имају одлучујући утицај у даљем развитку социјалистичких друштвених односа. Ако би то било тако, онда доношење овог документа треба сматрати значајним датумом у изградњи социјалистичког друштва у нашој земљи. Наравно, при томе не треба имати илузија да се овим Уставом, или било којим другим, могу отклонити све тешкоће које постоје у пракси изградње социјалистичког друштва. Устав треба да буде инструмент у рукама радника, радничке класе и свих радних људи као и њихових друштвено-политичких и других организација. У свему томе и ми тј. Правни факултет има своје одређено место и улогу.

*Др Павле Николић*

## НЕКА ЗАПАЖАЊА О НОВОМ ТЕКСТУ УСТАВА СР СРБИЈЕ

### *1. О карактеру Устава СР Србије и његовом односу према Уставу СФРЈ*

Познато је да је југословенска уставност по својој структури федеративна и самоуправна. То произилази из карактера југословенске федеративне заједнице.

Према томе, ова уставност обухвата у међусобној повезаности и зависности: Устав СФРЈ којим се начелно постављају, уређују и афирмишу начела и основне институције и односи у целој југословенској „заједници заједница”, с једне стране, и институције и организацију саме федерације у ужем смислу. Истовремено, ова југословенска федеративна уставност обухвата и уставе република и уставне законе аутономних покрајина (а на одређен начин и статуте општина и организација удруженог рада).

Федеративна структура и федеративни карактер југословенске уставности прожимају се на одређен начин самоуправним обележјем одређујући тиме и карактер уставних докумената као аката конституисања федеративног политичког система у класичном смислу, али истовремено и аката изражавања друштвеног самоуправљања као основног друштвеног односа.

Нацрти нових текстова устава показују ову тенденцију још у већем степену него што је то био случај до сада. Сама тенденција је дошла до израза доношењем амандмана Устава СФРЈ од 1971. године и њиховом применом.

Укратко, то се огледа:

(а) прецизнијим положајем радника у слободно удруженом раду друштвеним средствима, посебно у целини односа друштвене репродукције, те према томе проширивањем и јачањем самоуправљања у друштвено-економској основи;

(б) самоуправним остваривањем друштвено-политичких заједница као самоуправних заједница заснованих на власти радничке класе и самоуправљању;

(ц) тежњом за самоуправним социјалистичким остваривањем равноправних међунационалних односа, те стога и нових односа у југословенској федерацији; посебно, изражавањем нових елемената самосталности, положаја република и покрајина, те новим односима у федерацији;

(д) социјалистички одређеном садржином положаја социјалистичких република и то пре свега као „социјалистичких демократских држава“ и „социјалистичких самоуправних демократских заједница“ у којима се остварују суверена права народа и народности, итд.

Према томе, сагласно карактеру такве Југославије као федеративне „заједнице заједница“, која се развија у правцу што потпунијег социјалистичког демократског самоуправног опредељења, уставни уређују у целини одговарајуће односе и имају одговарајуће функције у уређивању и остваривању тих односа.

Таква социјалистичка, самоуправна, федеративна уставност, заснива се на јединству друштвено-економских односа, јединству друштвено-политичког система, у ствари јединству југословенског социјализма као друштвеног уређења.

То јединство изражавају сви уставни закони и њихова „функција“ јесте да то учвршћују и на специфичан начин развијају.

Према томе, републички устав је облик примене Устава СФРЈ и његове својеврсне потврде, облик даљег развијања начела и основних односа који се уређују Уставом СФРЈ. Према нацртима, као и до сада, републички устав мора бити и на својеврстан начин сагласан са Уставом СФРЈ, тј. не може бити супротан овом Уставу.

Сагласно томе, начело јединства југословенске федеративне и самоуправне уставности претпоставља јединство основних елемената структуре свих устава и уставних докумената, па чак у извесном смислу то следе и општински статутни.

То се види, прво, начелно из односа и институција које нужно уређују и развијају сви уставни документи; друго, из саставних делова уставних докумената. Наиме, сви уставни документи сагласно њиховом савременом карактеру изражавају самоуправну димензију југословенске уставности а такође, према „функцији“ која произилази из карактера одговарајуће заједнице, и федеративну компоненту структуре уставности.

То се види из чињенице што републички уставни, а у нашем случају Нацрт новог текста устава СР Србије, прихватају, те значи и потврђују као и преузимају, својеврсно допуњују и разрађују основна начела, друштвено уређење као и начелна решења у погледу положаја и организације основних институција власти и управљања; другим речима, све што је везано за јединство система и што представља на одређени начин услов постојања овакве историјски и класно опредељене социјалистичке заједнице.

Могло би се дискутовати да ли је било у текстуралном смислу потребно у оволикој мери преузимати делове из Нацрта новог текста устава СФРЈ, мада овакво питање, с друге стране, нема значаја за односе уставних докумената.

## 2. Неки конкретни проблеми односа Нацрта устава СР Србије и Нацрта устава СФРЈ и решења која су предвиђена у Уставу СР Србије.

(1) Структура и садржина Главе II дела I — Друштвено-политички систем, Нацрта устава СРС је истоветна са одговарајућим делом Нацрта

устава СФРЈ. Из оног што је речено произилази основ за овакву истоветност. Међутим, у даљој разради основа друштвено-политичког система, Нацрт нашег републичког устава је изоставио општину као такође начелни елемент друштвено-политичког система и дао јој посебно место у структури нацрта (Глава VII истог дела Нацрта). Овакво решење има свакако своје разлоге. Њих ваља тражити, мислим, у новинама у вези с одређивањем основа и јединственог система самоуправљања и власти радничке класе (самоуправљање у основним организацијама удруженог рада, самоуправљање у месним заједницама и самоуправљање у другим интересним заједницама) — што је формулисано у основним начелима и нормативним одредбама Нацрта устава СФРЈ и Устава СРС.

Међутим, карактер општине као самоуправне и основне друштвено-политичке заједнице, те према томе средине у којој се још у великој мери примарно изражавају и учвршћују основни односи самоуправљања, тражи да се њено такво место одреди и у оквиру основних начела и институција друштвено-политичког система. Утолико пре што се изражавање месне заједнице у оквиру делегатског система ипак завршава у територијалним и политичким оквирима општине.

(2) У погледу односа члана 113. Нацрта устава СФРЈ и члана 131. Нацрта устава СР Србије, који оба представљају својеврсне уводне одредбе регулисања садржине скупштинског система, ваља истаћи извесан међусобни несклад. Он се тиче одредби става 2, члана 113. Нацрта устава СФРЈ, према којој „образовање, организација и надлежност скупштине друштвено-политичке заједнице, скупштина друштвено-политичких заједница и њихових органа уређују се уставом, покрајинским уставним законом односно статутом општине и законом, на основу јединствених начела утврђених овим уставом” (подвукао В. С.).

Нацрт новог текста устава СР Србије, члан 131, ст. 2. преузима у основи овај текст и садржи: „образовање, организација и надлежност скупштине друштвено-политичких заједница и њима одговорних органа, уређују се овим уставом, уставним законом покрајине, статутом општине и законом, на основу јединствених начела скупштинског система” (подвукао В. С.).

Извесна релативна неусклађеност произилази из чињенице што одредбе Нацрта новог текста устава СФРЈ установљавају да ово уређивање, поред осталих услова, мора бити на основу јединствених начела (подразумевајући овде начела скупштинског система), али који су утврђени савезним уставом.

Из републичког Нацрта, наведеног члана и става, овај услов се не мора схватити на исти начин. Овај текст би теоријски посматрано, полазећи од поменутог става „на основу јединствених начела скупштинског система”, а не везујући то за Устав СФРЈ, могао дозволити и друкчија, а при томе не само шира значења јединствених начела скупштинског система која је ипак у основи дао Нацрт устава СФРЈ. То би могло да буде значајно ради остваривања начела уставности које на одговарајући начин прописују уставни документи.

(3) Сматрам да је добро што је Нацрт новог текста републичког устава, уређујући начела институције положаја радних људи у друштве-

но-политичком систему, обратио пажњу зборовима радника и зборовима грађана више него што је то учинио Нацрт новог текста устава СФРЈ који је изоставио одредбе о зборовима грађана, у ствари промењеном облику садашњих зборових бирача.

У члану 103. Нацрта новог текста устава СР Србије доста је прецизно одређена садржина ове институције и њене функције.

Истовремено Нацрт новог текста републичког устава је институцију референдума исправно ставио у поменути одељак Главе о друштвено-политичком систему. Овим текстом је не само проширена примена референдума у територијалном и функционалном смислу већ и врсте према карактеру односа и облицима, проширујући исправно облик тзв. ратификационог референдума.

(4) Глава VII Дела II Нацрта новог текста устава СР Србије посвећена је положају општине. Узимајући у обзир оно што је раније речено, сматрам да је проблеме у вези са сарадњом и удруживања општина ваљало прецизније, а можда и нешто шире уредити и формулисати. То се односи, пре свега, на „регионалне заједнице” и „градске заједнице”. Проблем је значајан и његово одговарајуће решење условљава једну важну компоненту друштвеног развоја у вези с процесима урбанизације и регионалног усмеравања развоја. Међутим, у Нацрту новог текста устава овај проблем није довољно систематски постављен и регулисан. А он је уставно значајан, те би требало, са свим консеквенцама, ближе одредити и „регионалну заједницу” и „градску заједницу”, утолико пре што за ову последњу имамо искуства у вези са уставним и статутским уређивањем положаја и функција града Београда

*Др Војислав Симовић*

## ПОТРЕБА ПОТПУНИЈЕ РАЗРАДЕ НЕКИХ ИНСТИТУЦИЈА У РЕПУБЛИЧКОМ УСТАВУ

Учинио бих најпре једну начелну напомену у погледу оног дела садржине републичког Устава који је потпуно идентичан са садржином савезног Устава. А тај део није мали — износи скоро половину текста републичког устава. По моме мишљењу, све оно што се налази у савезном Уставу не треба понављати у републичким уставима. И то са сасвим принципијелних разлога. Све оно што је заједнички договорено да буде јединствено или заједнички регулисано за целу Југославију односно за све социјалистичке републике и аутономне покрајине, треба само да буде предмет регулисања у савезном уставу, с тим да се обезбеди и јединствена примена тих уставних норми и институција у целој Југославији. На тај начин би се имала јасна слика онога што је федерално, без обзира на поступак и односе преко којих је дошло до онога што је федерално — заједничко за све републике и покрајине, дакле, онога што тиме постаје федерално, и само федерално без обзира на тако значајну улогу и вољу република и покрајина при одређивању шта ће бити федерално. Но, бојимо се да је сада касно улазити у ово питање, па га ми овде износимо само ради регистрације једног начелног прилаза који је другачији од оног који се у нашој уставној пракси по правилу спроводи.

У вези са извесним институцијама које посебно треба да регулише републички устав, рекао бих да у том погледу постоји прилично мањкавости. Управо у многим институцијама које ће постојати на нивоу републике, а у првом реду, у структури републике и под утицајем републике, мислим да је Устав републике пропустио да донесе поближе одредбе, већ по правилу не садржи ништа више него што је дао савезни Устав. Ја ћу као пример поменути интересне заједнице. У суштини о интересним заједницама у републичком Уставу нема скоро ни једна реч више, или само неколико речи више, од онога како су регулисане интересне заједнице у савезном Уставу. Мислим да то није добро, да је неправилно. Није само питање места и положаја закона основа за стварање интересних заједница, за њихову организацију или финансирање интересних заједница. Оно што се налази у савезном Уставу, налази се и у републичком Уставу. Да ли тако треба да буде? Чини ми се да то као прилаз није правилно. Вероватно не треба очекивати да интересне заједнице, ако је реч о нивоу на коме би се оне налазиле, буду постојале у некој већој мери на нивоу федерације. Биће их. Интересних заједница које ће постојати на

нивоу републике, биће много више. Основ њиховог стварања, самоуправно споразумевање, претходни друштвени договори, постојање закона, различитости, већи или мањи број, децентрализација постојеће структуре, — све је то сигурно ствар праксе одређених сектора. Међутим, мислим да ће интересне заједнице као институције, по природи нашег система купуљања средстава, бити далеко више везане за закон републике, а ако је то тако, онда прилази и регулисање треба да буду у уставу републике далеко подробније разрађени него што је то случај у уставу федерације, а не да се скоро од речи до речи врши преписивање.

Ако је реч о надлежности републике у појединим областима, мислим да је потребно даље прецизирање и јасноћа, можда и због тога што је дошло до извесних измена у погледу надлежности федерације, па због тога, кад је реч о надлежности републике, нема се јасна слика. Узмите питање облигација и облигационих односа, питање сукоба закона, и низ ствари у којима постоји несагласност између онога што је речено у савезном Уставу и онога што је речено у Уставу републике. Мислим да постоји низ таквих решења која би требало објаснити кад је реч о надлежности републике упоређене са надлежношћу федерације, посебно у погледу нормативне делатности.

Хтео бих овде исто тако да укажем на једну ствар која се тиче неких институција које ће имати великог значаја управо за обезбеђење јединства тржишта и јединства привредног система Југославије, напомињем и јединства привредног система Југославије, иако поглавље у Уставу Србије говори о јединству тржишта југословенског, а треба му додати и ово друго, јер говори се управо и о овом другом. То је питање самоуправног аутономног права, односно самоуправних споразума и друштвених договора. О карактеру ових институција, о законским текстовима који ће имати да регулишу ове институције, мислим да велике пропусте чини и савезни Устав, а републички Устав утолико више пропушта што овим питањима не посвећује више пажње. Јер, уколико су у питању самоуправни споразуми који имају карактер општег акта, вероватно они као такви треба да буду регулисани што је више републичким Уставом, у оној мери колико уопште треба да буду регулисани. Уколико су у питању самоуправни споразуми који имају карактер уговора и под претпоставком да су у питању имовинско-облигациони уговори а не статутарнога и статутног карактера, као што је уговор о заснивању основне организације или о међусобним односима људи у оквиру радне организације, онда су они вероватно предмет регулисања будућег облигационог законика или грађанског законика. Мислим да су нејасноће у овом погледу врло велике и кад се постави питање надлежности, тј. ко би имао да регулише одређене по квалитету и квалификацији различите могуће облике под различитим називима самоуправних споразума, тако да је у том погледу Устав републике пропустио да нам да извесна прецизирања која би више њему одговарала него што је то случај у погледу Устава Југославије. Ја се не бих овде задржавао на овом значајном, и врло значајном за наш правни систем проширењу тзв. екстернога самоуправног аутономног права, управо код институције самоуправних споразума, који ће опет бити по свом квалитету једним делом предмет на микро плану аутономног самоуправ-



ног права, али који ће управо на макро плану све више постојати као самоуправно аутономно право, што представља значајну новину у нашем правном животу.

Ја бих рекао пар речи само још о једној ствари, о питању јединства југословенског тржишта, о чему у Нацрту устава постоји посебно поглавље од 80. до 94. члана.

Имам утисак да се хтелo, и када се у целини посматра, да је требало регулисати три основне ствари када је реч о јединству југословенског тржишта. Питање — промета, питање — производње и питање — планирања. Мислим да је овом првом питању посвећено највише пажње. Због страха од затворености тржишта, од затворености промета, од верижности у промету робе, од тога што је промет у нашој прошлости био можда одлучујући у привредном животу Југославије, у смислу кретања. вероватно је због тога, можда и оправдано, том питању, питању промета и *de facto* и формално у уставним текстовима дато толико места. Међутим, мислим да је обрнуто пропуст што је толико мало места дато, и да ће за будућност бити још већа грешка што је управо мало дато места питању производње у вези са јединственим тржиштем. Другови, видите шта је са струјом и шта је са другим стварима о којима се могло договорити, а поготово што је дато мало места кад је реч управо с гледишта јединства југословенског привредног система, кад је реч о планирању. Не ради централизације. Ја управо говорим о републичком Уставу и о његовим нормама по овом питању, а не о савезном, али у аспекту, разуме се, јединства југословенског тржишта и јединства привреде, у погледу чега, као што рекох у члановима 80. до 94. мањају ова друга два аспекта југословенског тржишта и то више него што би то смело да буде, нарочито када је реч о трећем аспекту — о аспекту друштвеног планирања. Истина, имаћемо закон, али ми стално говоримо да међуопштинске заједнице, месне заједнице треба регулисати више уставом — онда чини ми се да бар колико би то хтели, треба и планирање регулисати уставом, да је све то бар толико уставна категорија колико и питање, на пример, како се оснивају месне заједнице, колике могу бити, шта је са њиховим границама, како могу мењати своју територијалну надлежност, итд., итд. Хоћу да кажем, у погледу критеријума, или ћемо све то много више изоставити из устава, онда и ове ствари које говорим могу прећи и остати као законска материја, или ћемо у устав уносити низ других ствари, и у том случају ако има ствари које треба проширити онда је управо ово једна од таквих ствари.

Завршио бих са једном опаском, а то је да би вредело поразговарати и продискутовати, можда управо овде, о извесним предлозима и сугестијама које се чине у погледу самих институција, а не технике решења, које институције стоје у тесној вези са нашим друштвеним, друштвено-политичким и друштвено-економским системом. Проблем максимума земљишта, проблем личног рада, проблем система опорезивања, проблем јединства тржишта у вези са системом пореза, итд., у погледу чега, чини ми се, да су у нашим јавним дискусијама учињени предлози и чине се предлози, не кажем овде него у нашој јавности, који су тотално антисистемски, који су тотално антиразвојни, онако како ми замишљамо наше дру-

штво. Ја то кажем због тога, што су се некритички износила сва та разна мишљења у нашој јавности и у нашој штампи, па мислим да би задатак био колико политичких форума, толико и више форума као што је наш Факултет у наредном периоду времена, да се управо о тим питањима ствари разјасне, и то не да се увек брани, најчешће идејно-политички, него да се идејно-политички оспоре извесни предлози који су без икаквих разлога добили много места у нашој јавности. Мислим да би тиме допринели управо вредности онога што нови Устав доноси и нашем уставном систему у целини, не само тиме што ћемо објаснити и подржати оно што се предлаже него што ћемо и оспорити читав низ предлога који добијају каткада извесну масовну психолошку подршку, ко зна од којих кругова, а отпор томе није довољно обиман, није довољно систематичан. Чини ми се да наш допринос целокупности нашег друштвеног живота не би био мали ако би и са овог аспекта посветили потребну пажњу бар неким од тих питања.

*Др Борислав Благојевић*

## О УЛОЗИ УПРАВЕ И СИСТЕМУ НАУЧНИХ ИНФОРМАЦИЈА

Налазимо се у другој фази уставне реформе, периоду када уставе треба развијати законским текстовима, заокруживати нове институте, стварати нови уставни систем. При томе се уставни могу анализирати различитим методима и од резултата тих сложених анализа поћи при стварању законских текстова и подзаконских аката. Једноставна нормативна анализа није више довољна, јер није у стању да у довољној мери одрази сложеност друштвених односа, нити је правно регулисање довољно да усмери друштвена понашања у пожељном правцу, у условима настанка и развоја сложених облика друштвеног споразумевања и договарања у најразличитијим областима.

Устав се може анализирати различитим методима, нормативним пре свега, јер савремени нормативни метод укључује и елементе других метода у сопствени инструментариј. Текстови нацрта савезног и републичког устава које имамо пред собом, најбогатија су грађа за социолошку анализу коју смо имали пред собом досада. Међутим, социолошка анализа устава није се још довољно проширила, иако би требало да се развија истовремено са другим анализама. Богатство промена и новина захтевало је такву анализу јер би она требало да утиче на систематизовање и још значајније повећање склада међу одредбама које утичу на самоуправни развој.

Није дошло ни до значајнијег ширења историјских истраживања устава и законитих токова који су довели до формулација које имамо пред собом иако је социјална меморија, искуство нашег друштва већ омогућавало препознавање и проучавање зрелих тековина самоуправног друштва које су, недавно биле привремено угрожене друкчијом стратегијом. Даље, применом историјског метода могло се приступити систематском испитивању нашег система у дубинској димензији (сам са собом у различитим временима) упоредној димензији (са другим друштвеним системима у различитим временима), или у просторној димензији (са другим друштвеним системима у истом времену). Тада би се могло видети коликим вредносним фондом располажемо и каква смо кретања у свету подстакли. Ако би том приликом довели у везу материјални напредак са напретком односа међу људима онда би предности самоуправљања постале још јасније и наше место у историји радничког покрета још уочљивије. Истини за вољу, оваква истраживања су увек полидисциплинарна

и не само историјска, баш као што једино организовани тимски рад може у истој дисциплини дати друштвено значајне резултате.

Све ово спада у догађаје који су се десили, процесе који су се довршили или бар започели, резултате који су постигнути, перспективу, идејни и вредносни фонд. Требало би рећи нешто и о перспективи, пројектовању будућности, могућностима да одређеним акцијама повећамо могућност наступања повољних последица.

За савремене методе којима се истражује стратегија друштвеног развоја, карактеристичан је скуп превизионих метода: планирање и програмирање развоја у времену и простору у складу са условима окружења, што се чини, нарочито употребом квантитативних метода, конструкцијом математских модела при чему се нарочито истичу линерано и динамичко програмирање. Тиме се значајно повећава број информација о будућности, о могућим и пожељним стањима којима тежимо. Многи проблеми би били избегнути када би људи унапред располагали знањима о могућностима друштва да задовољи одређене потребе у одређеном периоду. Тада би се смањили претерани захтеви, угасиле претеране амбиције, а расположиве снаге би биле складније распоређене. Идејно и политичко опредељење би било подлога и носилац конкретне друштвене акције и то је оружје и средство које се више не може испуштати из руку, баш као што савремене оријентације у науци могу да помогну при одређивању алтернативе али процес одлучивања не могу да замене. Могу само да доведу до тога да се одлучује на основу шире информационе основице, већег броја систематизованих података.

И у науци и у друштву данас су присутне тенденције ка интеграцији и дисперзији, расипању, неред, ентропији, довођењу сваког сложеног система у стање највеће једноставности а то је стање распада. Тежња ка интеграцији настаје не само као негентропија, стварање реда, сразмере, дисциплине, система него и као природна последица повећања сложености друштвених односа. Особина је друштва повећање сложености, диференцијација послова и задатака, све већа сложеност друштвених односа. Управо зато долази на другом полу до појава интеграције, потреба за синтезом, повезивањем, системом.

Нацрти нових устава одражавају управо такве тенденције ка интеграцији, повезивању, повећању уређености друштва које једино може да обезбеди повољан, самоуправни развој. При овоме треба инсистирати на систему, складу, што се може постићи и каснијом прикладном законодавном акцијом. Присуство различитих оријентација не само да слаби позиције система и онемогућава његово функционисање, него нужно доводи до појава нове стабилизације али друкчије оријентације од оне која није имала снаге да наметне сопствени концепт. Зато истовремено и у науци и друштву долази и до веома апстрактних теорија, тежњи да се обухвати и анализира целина самоуправног друштва ван времена и простора и нарочито окружења, историјских услова развоја, па налази нису ни научно ни практично тачни, или долази до захтева за претераним опредмећењем, материјалним развојем као јединим важећим или бар, основним мотивом за акцију појединца и друштва. Обе оријентације нису

преузете нити су утицале при стварању поставки нових уставних текстова.

Уставе можемо, између осталог посматрати и као дефинитивне текстове којима се одређује стратегија друштвеног развоја и као изворе информација за будуће захвате. У даљој анализи прићи ћемо уставима као изворима информација. Информацију ћемо, за ову прилику дефинисати као елемент смањења неизвесности у односу на стање објекта истраживања а то су друштвено-политички и економски систем односно стратегија њиховог развоја. Информатички потенцијал нових текстова је иначе изузетно велики. Заснивају се многи нови институти па се између њих међусобно и између ранијих института заснива интеракција коју треба испитати, проценити њихову ефикасност и ефективност (друштвену корисност) постављањем одређених критерија успешности. За разлику од других устава, ти критерији успешности су у новим текстовима тачно одређени инструментаријем чија су основица: прво, доминантан утицај основне, носеће револуционарне друштвене групе: радничке класе и друго, систем односа који заиста омогућује радничкој класи доминантну улогу: систем самоуправљања. Међутим, ако се било који сложени, динамички систем препусти функционисању без уграђивања система контроле одступања од задатих одредница (параметара) функционисања, доћи ће, пре или касније до сметњи које ће угрозити сам систем.

Устави који се доносе изузетно су плодни текстови за анализу са позиција различитих дисциплина и појединих оријентација унутар дисциплина.

Желео бих да се осврнем на положај, улогу и елементе који одређују функционисање управе у новом друштвено-политичком систему при чему ћу се послужити системолошком анализом.

Какве нам информације нацрти устава пружају о управи? Наиме, полазећи од чињенице да је сваки нормативни акт па и устав истовремено и систем састављен од делова, подсистема у међусобном односу, као и да представља јединствени скуп информација о стању и кретању друштва или његовог дела, треба да се позабавимо питањем какве нам информације уствари пружају о управи, да ли повећавају меру уређености управних система, обезбеђују инструменте функционисања и контроле над управом, садрже основне елементе на основу којих се може прецизно одредити садржај управне делатности у предстојећем периоду. Као што је познато онима који се непосредно или посредно баве теоријом система, информације се могу према једној од подела овако груписати: класичне информације које одређују свакодневно функционисање, нејединствене и непотпуне јер служе претежно контроли субординације и одређују тип, врсту и критерије функционисања организације без података о контроли успешности њиховог рада; другу групу чине информације прелазног типа: хомогене су и интегрисане: релативно потпуно одређују објект истраживања са гледишта различитих дисциплина, пружајући релевантне податке, али су најчешће окренуте прошлости односе се на минуле догађаје.

Трећа група информација системског типа одређују генетски, морфолошки и операционално предмет истраживања, не баве се описивањем. Пре свега, морфолошке информације се односе на облик и структуру

органа управе, генетске су садржане у другим информацијама које се не односе директно на управу али објашњавају како настаје, како управа настаје и остаје легитимна и најзад, операционалне дефиниције нам пружају податке о критеријима: времена, места и начина обављања управних послова, оних послова који спадају у делатност управе, без обзира да ли је њихов организациони носилац сама управа или друга организација снабдевена јавним овлашћењем. Да ли се ове информације могу добити на основу проучавања одредаба устава које говоре о управи? Могу, али са напором који би оправдао нешто друкчије, потпуније стипулисање одредаба устава који говоре о управи (чл. 340—343 Нацрта Устава СФР Југославије чл. 367—377 Нацрта Устава СР Србије итд.).

Наиме, даљи развој нашег друштвено-политичког и економског система у великој мери одређен је положајем и улогом државе у односу на самоуправне процесе које намеравамо да проширимо а то значи да те процесе желимо да учинимо сложенијим прво, у погледу броја учесника у самоуправним процесима, друго у погледу броја односа међу учесницима и треће, у односу институција које су носиоци тих односа, а утичу посебно на рад управе на креирање нових.

Сложеност самоуправних процеса захтева и одговарајуће механизме њиховог институционализовања, праћења и развоја. Тај механизам је држава, промењеног типа.

Овде може доћи и до извесних сметњи: услед сложености и свеобухватности друштвених односа који представљају даљи развој самоуправљања, могу се множити и развијати државни и парадржавни организми којима ће циљ бити да те самоуправне односе обухвате, прате и помогну њихов развој. Како класична држава почива на класичном инструментарију политичке моћи и како концепције нове, самоуправне државе нису још заживеле иако су контуре и могућности дате, може, услед сложености контролног механизма над самоуправним процесима доћи до извесне етапизације друштва у сфери која се издиже над удруженим радом, уколико дође до недовољно контролисаног ширења законодавног регулисања и ван принципа устава. Како је управа један од основних елемената државе, тачније онај део државе у коме се опредмећује, организује политичка моћ, власт, империјум, пошто је тенденција повећања сложености друштвених односа очита, исто као и тенденција диференцијације и специјализације управних послова, може доћи до стварања гломазних организација у области друштвене надградње чији је основни циљ и задатак праћење и потпомагање развоја самоуправних процеса али у чијој се структури и начину рада примењује и хијерахија и имперсоналност, вертикална одговорност тако карактеристична за управу. Могу ли се самоуправни процеси довољно ефикасно развијати под контролом самоуправних организама, ако то истовремено не постане делатност удруживања рада на вишим нивоима чиме се у друштву као што је наше може повећати ред и друштвена дисциплина ефикасније него што је досада био случај.

Зато и управа може и треба да буде објект реорганизације која би њену друштвену ефективност повећала у потребној мери. Даље, да ли су положај, улога и задатак државне управе исти или промењени у односу

на Устав 1963, или су можда друштвени задаци које управа треба да реши у суштини исти као пре десет година? Ако су задаци унеколико промењени, због чега није дошло до значајнијих промена у текстовима устава који регулишу улогу и положај управе, који би у још већој мери одразили друшћки положај и улогу управе у новом самоуправном друштву, стабилнијем од ранијег. Очеvidно, приликом одређивања положаја и улоге управе постало се опрезно, на класичан начин, чиме су многа питања организације и функционисања управе препуштена законском регулисању.

Одредбе нацрта устава, да се вратимо нашој ранијој подели информација, припадају типу морфолошких, класичних информација и не развијају подлогу за операционалне информације о управи које би се скупиле на месту које им по систематици припада: у оквиру XIII Главе нацрта савезног устава и XIII главе устава СР Србије. Треба пажљиво истраживати готово цео устав да би се прикупиле и систематизовале све информације које се односе на функционисање управе, па чак и на њену организацију. Послови који се организовано и контролисано морају обављати у друштву, бројнији су управо зато што је и само самоуправљање сложеније, међутим, контролно-надзорна делатност над тим процесима треба да буде новог типа и то устав предвиђа, али рудиментарно. Ово питање треба посебно теоријски разрадити али то не можемо учинити у дискусији. Сигурно је само то да нови закони о управи треба да дају изузетно значајне и нове одговоре на питања организације и функционисања управе јер то текст устава захтева и одређује. Мислимо да се будући закони и други прописи треба да ослањају пре свега на систематску номенклатуру управних послова које на основу устава треба и вршити а не на организацијско одређивање ко треба да врши одређене недефинисане управне послове. Послове треба груписати у задатке а ове у управне циљеве и тек онда приступити формирању и одређивању делокруга и надлежности као и критерија функционисања органа управе.

Релативно кратко време није дозволило темељнију разраду уставних начела о управи али је друштвена потреба да се у законодавном поступку овом задатку приступи са свом озбиљношћу — веома изражена, при чему класична решења у овој области не могу бити добра ако остану једина, јер се и не ради о класичној држави са њеним инструментаријем у основи наслеђеним из буржоаског арсенала „дравне државе”.

При овоме нови устав пружа значајне шансе за нови приступ управној делатности уопште.

Наиме, разрадом основних начела која представљају изванредно значајан текст јер садрже предвиђања, информације окренуте у будућност, као и деловима устава која предвиђају могућности и облике планирања, друштвеног усмеравања, координације и контроле, треба, пре израде законских текстова приступити темељном истраживању управне делатности у целини: њеног карактера и обима у садашњој фази развоја, облика њеног нешто проширеног деловања али и промењеног карактера.

При овоме треба применити синтетички метод, приступити управи са становишта већ развијених нових дисциплина и обезбедити интердисциплинарни сарадњу, проширити хомолошку анализу сличности и разлика појединих управних нивоа у појединим републикама са питањима уса-

глашавања начина рада, аналогичку анализу у погледу одређивања елемената управних функција које се већ сада или у перспективи могу пренети на институције удруженог рада, трансформисати се од управних у самоуправне послове, увести уместо ауторитета државне власти ауторитет друштвеног договора и споразумевања, како је то уставима и одређено.

Даља истраживања која треба да се развију на основу нових устава отварају широке могућности усавршавања управе, па би требало да се оснивају и на анализи вертикалне технологије управе: утврђивање принципа на којима управа у самоуправном друштву треба да почива на основу текстова донетих устава, затим одређивање облика и употребе метода и технике модерне управе и увођење нових принципа рада управе путем нове технике у систем који сачињава управа са својом социјалном околином: самоуправним друштвом.

Не треба имати илузија да ће улога управе па и државе нестати од једном нити да ће њено одумирање тећи праволинијски, постепеним опадањем броја увек истих функција које држава има. Неке ће функције нестати, неке нове настати. Међутим, карактеристика је новог система који се уставима заснива опадање улоге принуде, моћи политичке власти у корист друштвеног споразумевања, при чему је основни елемент анализе од кога се полази непосредни и историјски интерес радничке класе, не само најмасовније него и најпропулзивније друштвене групе, која је једина дубоко заинтересована за стално мењање статус-квоа, за побољшање свог укупног положаја, па је природни носилац револуционарних тенденција.

Очевидно нови уставни омогућавају нови снажнији развој и науке о управи као синтетичке дисциплине која може, заједно са праксом да предложи и проучи многа нова и боља решења.

Још једно питање које не спада директно у домен управе привлачи пажњу: положај и улога информационих система у нашем друштву.

Нови уставни су резервисани према овој материји, новој не само код нас. Нацрт Устава СФРЈ у ставу 6 Главе IV Основних начела предвиђа да: ... „У циљу изградње друштва као слободне заједнице произвођача, радничка класа и сви радни људи развијају социјалистичку самоуправну демократију као посебан облик диктатуре пролетаријата, у коме се остварује подруштвљавање политичке власти и то обезбеђују... информисањем радних људи о свим питањима од значаја за остваривање њиховог друштвено-економског положаја и за што пунје и квалификованије одлучивање у вршењу функција власти и управљања другим друштвеним пословима.

Овде није речено на који се систем информисања мисли: класичан, као до сада, путем штампе, радија, телевизије, или обавештавањем од стране стручних служби и појединаца итд. Међутим, у области информација наступио је револуционарни преокрет коришћењем нових техничких средстава која обезбеђују могућност брзог ефикасног и благовременог информисања радничке класе без посредника, објективно и без избора информација у било чијем аранжману на основу датотеке метода и програма. Наиме ако знамо да се количина информација у употреби дуплира сваке треће године, онда морамо или пристати да се ослонимо на некога ко ће у име радничке класе да „бира“ информације што готово увек зна-



чи и утицање на процесе самоуправног одлучивања, појаву технократизма или ћемо, увођењем једноставних — у погледу коришћења — информацио-них система чија је техничка основица рачунар моћи да добијемо све податке и информације потребне за одлучивање, срећене по вредности, квалитету и времену настанка — по појединим методима и програмима за које се на самоуправан начин сложимо да су значајни. Ствар се мења увођењем модерног информационог система утолико што је тежиште на врсти и редоследу важности информације а не на субјективном одређивању које су информације релевантне. Ову револуционарну могућност за промену информационе основице самоуправног одлучивања треба и уставом загарантовати пре свега радничкој класи, јер ће, не зависећи од стручњака и њихове оријентације, моћи да тражи и добије све информације које се односе на услове рада и расподеле у систематизованом облику.

Употреба информационих система особито је значајна и у политичким процесима јер проширује информациону основицу, број информација на које се ослањамо при одлучивању и — то је веома значајно — нуди срећене а не нагомилане информације. Стога предлажемо да се у периоду у који улазимо, нарочито пажљиво разради закон о информацијама који би предвидео облике, начине, методе и системе информација у удруженом раду, нарочито у државној управи и друштвеним службама.

При овоме, чл. 229 Савезног устава треба допунити тако да гласи: „... основу јединственог југословенског тржишта чини и ... јединствени систем информација. Истовремено, јединствени систем информација треба заштитити и као надлежност федерације, па у чл. 253 тачка 4 Савезног устава треба додати после „... утврђује и обезбеђује приходе који јој по Уставу СФРЈ припадају ...” и формулацију: „... утврђује основе јединственог система информација”...

Мислимо да је заштита информација данас постала толико значајна да је и уставом и законима треба регулисати. Реч је о друштвеном богатству које — тек кад је систематизовано и повезано — може да се употреби.

*Др Драгољуб Кавран*



## „ДВА ИДЕАЛА И ДВЕ ЛОГИКЕ У НАЦРТУ УСТАВА“

О нацрту устава, имали смо до сада једну живу активност, пуно је о томе већ и писано, човек је могао и да проверава и неке своје ставове, нека своја мишљења и да констатује како неке значајне вредности, тако и неке неконзистентности и слабости које се уочавају у нацртима текстова.

Истина, сви ми можда мало дискутујемо и уопштено, јер многе одредбе које се тичу битних проблема нашег друштвеног и економског система, остављена су у Нацрту да их реши будуће законодавство. Како ће све то да буде решено, ми то у овом моменту не знамо. Тако да можда неке начелне добро постављене ствари у пројекту нацрта, могу бити у тим законским текстовима побољшане а неке могу да буду погоршане, рђаво решене, тако да целину проблема још не знамо. Али било како било, једно је извесно: ако се има у виду, — што је усталом речено и у многим нашим политичким документима, — да су основни, стратешки циљеви ових нових уставних пројеката, пре свега, да се ојача положај радничке класе, радног човека у нашем друштву, и с друге стране, да се створи ефикаснији привредни систем, ако узмемо да су то битни стратешки циљеви који су добили у овим текстовима неку своју разраду, према њима, у овом моменту, могу да изнесем следеће мишљење.

Моје је пре свега мишљење, да ови текстови, бројношћу својих одредаба и различитости решења у друштвеном и у политичком систему, као и у економском систему, збиља дају адекватне правне оквире за јачање положаја радничке класе, или радног човека, — било тиме што експлиците истичу уставне одредбе којима се ингеренције друштвено-политичких заједница, државе и других институција ограничавају при контроли и расподели друштвеног производа и дохотка, било што се у политичком систему јача друштвеност и непосредност улоге радничке класе у политичком животу.

Дакле, без обзира на то, што многим одредбама Нацрта устава можемо да ставимо многе примедбе у погледу непрецизности и формулација, — мој је утисак да ћемо, сигурно, новим уставом добити један правни документ, који ће нам дати много више подршке и законских оквира за следећу етапу борбе у јачању положаја радничке класе, него што је то давао Устав од 1963. године.

Међутим, што се тиче другог стратешког циља новог устава стварања ефикаснијег привредног система, — мој је општи утисак да пројект Устава, овако како је формулисан, не даје довољно основа за, — бар у садашњим формулацијама, — наду, да ћемо постићи један ефикаснији привредни систем у друштвено-економском систему, и да ће тај систем у битној мери допринети остварењу овог јачања положаја радничке класе.

Зашто мислим да овај пројект то не даје? Зато што ми се, пре свега, чини да, — и ту ћу се вратити на нужан пут да се анализира читав проблем, а то је методолошки проблем, који су овде др Кавран и још неки дискусанти покренули, — мени се чини, да у свим одредбама Нацрта, било оних начелне природе, које су дате у преамбули о Основним одредбама Устава, било у појединачним члановима, да се ту стално ради о присутности двају у основи противречних методолошких приступа, разради уставних начела и њихове конкретизације.

Један је приступ, који дефинира неке односе — нормативне или позитивне, — изведене из неког „чистог модела“ социјалистичког система, друштвеног система самоуправљања и политичког система, и то су најчешће нормативне хипотезе у Одредбама које се тичу друштвене својине и расподеле према раду или права радника да користе друштвена средства и расподељују свој укупни доходак, о друштвеном карактеру укупног дохотка итд. Рекао бих да су то уставне одредбе једног чистог, дедуктивним путем из неколико основних премиса изведеног теоријског модела и друштвено-економског и економског. С друге стране, има један велики број допунских принципа, или варијација тих принципа, који произилазе из текућих емпиријских односа и услова, из садашње фазе развоја, који у мањој или већој мери, оспоравају или негирају фундаменталне претпоставке и ставове „чистог модела“, или их чине нејасним, упоредо дајући одредбе и ставове који бар логички *поп sequitur*, не следе и не произилазе из начелних ставова.

Ово је видљивије када се анализирају појединачни чланови које је радни тим, који је радио на Нацрту Устава покушао, негде са више успеха, а негде са мало успеха, на неки начин да решава, где се није успело, начелни ставови и текући односи су просто стављени једни поред других, па се онда добија противречан резултат и развија низ логичких противречних ставова.

За илустрацију претходне констатације се може указати, пре свега, на преамбуле које се тичу начелних ставова Основа друштвено-економског система Југославије, и политичког система. То су дефиниције и ставови у вези са друштвеном својином, са самоуправљањем, са положајем основних субјеката привређивања, са робним, тржишним и планским елементом, са положајем и улогом државе и других друштвено-политичких организација (као субјеката који су нека врста „квази субјеката“, тј. нису економски субјекти, али ипак имају важне економске функције).

Наиме, у свим тим начелним приступима и одредбама, по мом мишљењу, нема ниједног који би био конзистентан до краја и велика је штета што предлагачи ових текстова Нацрта, нису укључили оно што представља по мом мишљењу, већ достигнути степен наше политичке, еко-

номске и других наука. Мислим да се у њима, у нашој теорији отишло нешто даље у расправи ових проблема, него што је то дато и, што се то одражава у самом тексту Нацрта Устава и његових начелних одребења.

Наравно, сваки од ових ставова, могли би се детаљно разлагати, ја бих узео само неколико примера. Почећу са проблематиком друштвене својине. Мени се чини да друштвена својина није економски доследно третирана у овоме тексту, односно да је сведена само на неколико чинилаца од којих су неки саставни део бића друштвене својине и у овом нашем самоуправном моделу, а неки нису. Има и неодређених ставова. Друштвена својина је као економска категорија у Нацрту функција расподеле према раду, договарања, и екстерних фактора — ти екстерни фактори могу бити и утицај државе и утицај система и утицај спољног тржишта и читавог низа других утицаја које могу вршити одређујуће често битне, некад важне, у пракси, утицаје на карактер коришћења друштвене својине.

Могло би се рећи да и концепција радног човека и класа могла бити у овом Нацрту Устава дата нешто прецизније. У нашој теорији и пракси, бар последњих година, се јако истиче значај класног приступа, не само о практичним проблемима, него и теоријским. Међутим, доста је у Нацрту Устава око субјеката, класе као субјекта, неодређеног. Наиме, ту има један читав низ категорија које се алтернативно појављују као израз основног субјекта. Час је „класа“ узета као основни друштвени субјект, час је „радни човек“, час су „људи“, час су „грађани“, час су „заједнице људи“ тј. ОУР-и као основни субјекти — и није можда на одмет да се у новом Уставу истакне, овога пута, нешто прецизније и доследније да је класа радника, радних људи основни друштвени субјект и онда преко њега се посматрају и други аспекти тј. други друштвени слојеви који су у различитим односима према класи радника.

Може се рећи да је и концепција самоуправљања овде сужена и сведена на „*право самоуправљања*“ и поред наших значајних искустава и у развоју, и у рационализацији самоуправљања (један аспект тог проблема смо чули, у вези са самим појмом и категоријом управе). Намеће се наиме утисак, да је самоуправљање само третирано и дефинирано као извесно право, уставно право без прецизнијег одлучивања функција самоуправљања у различитим сферама економског и друштвеног живота, укључујући и обавезе и одговорности које су се нешто измениле и развиле од стања којег смо имали у 1963. години наовамо.

Чини ми се, такође, да се извесне врсте неодређености око основних ставова огледају и у концепцијама које су везане за економски систем, ближе за карактер робне привреде и планирања. Мора се при томе истаћи, да су та питања и најмање у досадашњој теорији и пракси нашла дефинитивна решења, али је исто тако чињеница, бар за мене, да се више учинило у пракси и теорији него што је у нацрту нашло место. Наиме, и робни облик организације друштвеног рада и плански карактер привреде у теорији је нешто потпуније разрађен него што је то нашло место у Уставу. Нарочито је у вези с тим, одељак о друштвеном планирању — и у републичком и у савезном нацрту Устава — недовољан. Он понова — своди, у крајњој линији, друштвено планирање на низ облика економских

политика, не бави се неким централним проблемима којима се модерна теорија и пракса планирања бави, као што су проблеми односа целине и делова, проблеми приоритета, производње (инвестирања) и потрошње проблема параметара и критерија развоја итд. А све је то морало наћи бар неку најопштију уставну интерпретацију (при решавању питања о којима је нешто овде говорио и професор Благојевић).

Мислим да се са оваквим уставним третирањем друштвеног планирања не могу да постигну неки трајни и на другим местима поменути интереси радничке класе и самоуправљача, као што је економска сигурност, као што је право на рад, запосленост, и нека друга права (друштвеног стандарда). Очигледно је, да друштвено планирање у овом делу текста, по мом мишљењу, не добија довољно ни институционално, ни начелно, системске оквире и основе да би могло да се о њему детаљније расправља у појединим члановима.

Прешао бих сада на примедбе о појединачним члановима Нацрта. Кад је реч о њима, онда и овде влада извесна неодређеност, између исказа и ставова који одражавају нормативне, опште и начелне критерије, и неких критерија које треба да решавају неко текуће стање, фазу нашег развоја. — Обе врсте критерија су испреплетене и отуда ми се чини да у низу појединачних чланова, који се односе на поједина институционална решења и уставна решења, као што су рад, и доходак, стицање права рада, и расподела, да се свуда одражавају и нека питања фазе развоја и нека питања нерешених теоријских дилема код нас у вези са концепцијом рада и дохотка и места дохотка.

Навешћу само два примера која се односе на два члана, а мислим да се таква анализа може у друштвено-економском систему извршити готово за већину чланова који показују у којој мери су појединачна решења амбивалентна, непотпуна, или недоследна имајући у виду шта она значе као друштвена или као економска категорија. У члану 12. говори се, на пример, о праву на рад. „Рад и резултати рада одређују се на основу једнаких права и одговорности и они одређују материјални и друштвени положај човека“. Ово је једна нормативна одредба. Ја сам потражио, даље, у Нацрту Устава, које би биле комплементарне, додајне одредбе којима би се реализовала уставно и систематски ова норма чл. 12, и нисам нашао ниједну, економску као што су, — нужно везане за рад који одређује материјални и друштвени положај човека, — оне економске одредбе које се односе на право на запосленост, на право на једнак доходак од једнаког рада, на право на једнака средства које појединац може да користи у реализовању својих права на рад и резултата рада. Дакле, економски положај, материјални и друштвени положај човека, да би се кроз рад и резултате рада одредно и добио квалитет једнаких права и одговорности, морао би да има читав низ допунских одредби, које овај Нацрт Устава не садржи, и не садржи, по мом мишљењу, делом зато што писци Нацрта нису водили рачуна о конзистентности пројекта, а делом и зато, не садржи, јер ми заиста још немамо могућности да то економски реализујемо. Вероватно да право на запосленост не може да уђе у уставне одредбе у нашем друштву, зато што то право ово друштво не може још у потпуности да реализује. И сада се поставља питање, ако

друштво не може да реализује право на запосленост, има ли право писац Нацрта да истакне као основно у преамбули, да су рад и резултати рада једини ти који одређују друштвени положај човека. А то је везано и за проблем самоуправљања, јер се само у самоуправном односу, дакле, у радном односу, у односу запослености могу да остваре велики број уставних права, односно сва економска уставна права ове земље, док је у самоуправном односу само један део од укупног броја становника ове земље.

Огуда, ја не мислим нити пледирам да то право на запосленост треба да стане у Устав, али би зато морало да се на неки начин истакне ограниченост и условност извесних уставних одредби, које овако делују као априорне, нормативне, хипотетичне.

Исто тако, одмах у следећем члану 13. где се расправља о друштвеној својини и о друштвеном дохотку, истиче се један став који, по мом мишљењу, указује на ту двоврсност формулација за економски систем. Наиме, реч је о друштвеном карактеру дохотка. Доходак који производе радне организације и ОУР-и су истовремено и њихов доходак и део укупног друштвеног дохотка и друштвени доходак. Ја мислим да је ова теза у овој фази неодржива, имајући у виду остале чланове предлога Устава. Наиме, чињеница је да је један део дохотка радне организације, друштвена својина, али идентитет између дохотка радне организације или основне организације удруженог рада и дохотка друштва, као целине, претпоставља да постоји идентитет или потпуно директно уклапање у производњу, у друштвену и техничку поделу рада и формирање дохотка сваке појединачне јединице производне. Дакле, реч је о једном моделу, једном систему привређивања који је много развојнији у односу на садашњи систем, то је нешто што је ствар будућности, да је доходак основне организације удруженог рада непосредно и уједно и друштвени доходак. По мом мишљењу, само онај део дохотка друштвене организације удруженог рада представља и друштвени доходак, а то је онај који се односи на коришћење и допринос средстава која су у друштвеној својини и која морају на неки начин да се валоризују друштву за њихову перманентну употребу.

Оваквих ставова има и надаље у сфери и примарне и секундарне расподеле у сфери размене радова. Тако, на пример, члан 16 садржи одредбу, да између друштвених заједница, заједница образовања и других радних организација удруженог рада и привреде, остварује се, или треба да се остваре односи на бази „директне размене радова“. Међутим, директна размена радова није категорија робне привреде, то је категорија натуралне привреде или „чистог модела“ планске привреде у којем се један рад директно размењује за други рад. У ствари, друштвена организација удруженог рада и привреда могу само да размењују научне услуге за новац или употребне вредности за новац, дакле, неки облик робног привређивања, па се онда та директна размена радова у ствари своди на робни облик размене, а робни облик размене се од многих аутора у нашој теорији и пракси, од многих људи, сматра да не одговара облицима организације односа између привреде, науке и културе. Према томе, очигледно да је и ту, по мом мишљењу, једна одредба будућег самоу-

правног друштва, још далеког, у коме су радови *непосредно* друштвени, па се међу њима може да оствари принцип директне размене. Он се пак овде појављује као један „истрчали“ облик, нешто што се већ сада треба да оствари, зашта још нема реалних претпоставки.

Ни у другим документима, међутим, овај проблем размене радова није до краја доведен, него само истакнут као начелан принцип, па се не мора зато сасвим пребацити читава грешка на ауторе Нацрта Устава.

Дакле, у основи у Нацрту Устава провејавају у питању су два система, један идеални систем, високо развијен самоуправни систем, који истиче неке нормативе као критерије, као циљеве, као идеале, као вредности, који нису материјално остварљиви, нити су довољно институционализовани и уклопљени у везу са текућом, реалном, данашњом фазом развоја и данашњом проблематиком нашег привредног система. Можда то за један овакав докуменат као што је Устав који треба да да ширине и просторе за будуће сагледавање није лоше, али можда ћемо због тога доћи у ситуацију да законодавством након овог Устава допуњујемо и још више модифицирамо његове основне одредбе које су дате у Уставу на принципима који нису довољно прецизни и због којих би то текуће, касније законодавство могло бити врло различито и одударати у различитим правцима од идеала Новог Устава.

Др Иван Максимовић



## ОБЛИЦИ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ

Моје излагање ће се односити на предложене одредбе о друштвеној својини, заправо на одредбе о предмету друштвене својине и, с тим у вези, облицима друштвене својине, и то што будем рекао подједнако се односи на нацрт Устава СР Србије (чл. 11) и нацрт Устава СФРЈ (чл. 12). Предложена решења за оба текста истоветна су, како садржински тако и у погледу формулације.

Члан 11. нацрта Устава СР Србије предвиђа: „Средства за производњу и друга средства удруженог рада, природна богатства, производи удруженог рада и доходак остварен удруженим радом, средства заједничке потрошње и друштвеног стандарда, средства опште друштвене потрошње и добра у општој употреби друштвена су својина.” То исто стоји у чл. 12. нацрта Устава СФРЈ.

Реч је, дакле, о једном правилу које одређује предмет друштвене својине, не правећи разлике између појединих категорија ствари које ту долазе. Ја ћу одмах на почетку рећи оно са чиме ћу касније и закључити, а што ћу покушати да објасним, да је овде заправо реч о три облика друштвене својине између којих постоје одређене, често знатне разлике, и то како у погледу правне организације (правног режима) тако и у друштвеноекономском смислу.

Један облик друштвене својине има за предмет добра у општој употреби (путеви, улице, тргови, паркови итд.). Те су ствари предмет непосредне употребе, доступне су под једнаким условима свима и предмет су административноправног регулисања. На њима појединци не могу стицати посебна грађанска (имовинска) права и уопште, не налазе се у правном промету. Режим употребе ових добара, у' све измене које се могу чинити, у основи се временом није мењао што је сасвим разумљиво с обзиром на намену ових добара.

Други облик друштвене својине има за предмет природна богатства. О њима чл. 11. нацрта републичког устава изричито говори, а каснији чланови посебно спомињу рудна блага, дивљач и рибе (разуме се дивљач и рибе у слободној природи). Те ствари нису нити по својој природи могу бити предмет непосредне употребе, нити на њима могу постојати грађанска (имовинска) права (ни правних ни физичких лица), нити се налазе у промету (ни у промету између правних лица ни у промету између правних лица и грађана). Те ствари тек треба да буду присвојене па да се нађу под одређеним правним режимом.

Трећи облик друштвене својине има за предмет средства за производњу и друга средства удруженог рада. Те су ствари предмет непосредне употребе од стране друштвених правних лица, на њима постоје одређена субјективна имовинска (грађанска) права друштвених правних лица, налазе се у правном промету. То је један сасвим нов режим у односу на два претходна. То је онај домен у коме је друштвена својина доживљавала врло велике трансформације у нас и у коме постоји правно регулисање специфично за наше прилике, за наш друштвено политички и правни систем. То је онај домен у коме данас постоји право коришћења, као једно револуционарно ново право које друштвеној својини даје истинско друштвено обележје, наместо некадашњег права управљања. Два права која обележавају две фазе у развоју: прва фаза државне својине а друга фаза друштвене својине са својим имовинскоправним изразом у виду права коришћења. Није нимало случајно што нацрти (и Устава СР Србије и Устава СФРЈ) у одредбама посвећеним основама друштвеноекономског уређења говоре баш о друштвеној својини на средствима за производњу.

Овим облицима друштвене својине заједничко је то што значе негацију права својине појединаца али као што се види разлике између њих постоје и било би пожељно да се у уставу то и изрази прикладним формулацијама. Разуме се, техника устава и уставноправног регулисања до извесне мере се разликује од технике законодавног регулисања, али мислим да их треба што више приближити и то је могуће. Правна организација друштвене својине од тога може само добити а привници би се у будућности више разумели у дискусијама о друштвеној својини.

*Др Обрен Станковић*

## НАСЛЕБИВАЊЕ ЗЕМЉИШТА, ПРАВО НА СТИЦАЊЕ ЗНАЊА И СЛОБОДА СТУПАЊА У БРАК

Данас се интензивно трага за правним формулама које би што тачније и јасније појмовно исказале (и исказивале) све богатство, сложеност и суптилност изградње нових друштвених односа. Свака одредба нацрта правних аката о којима расправљамо покрива одређени сегмент друштвених односа, а сваки од тих сегмената може да привуче (и привлачи) пажњу како својом структуром и садржином тако и оним што може и треба да пружи сутра. Ја бих се задржао — наравно, укратко будући да време које ми стоји на расположењу онемогућава иоле потпунију дијегезу — на три алинеје: ону која је посвећена земљишту, ону која говори о праву на стицање знања и ону чија је срж слобода одлучивања при заснивању законом уређене заједнице живота два лица супротних полова.

1. Члан 70. Нацрта устава СР Србије тиче се права својине на земљиште, с тим што би се, поред осталог, законом одредило у којим границама и под којим условима би земљорадници и неземљорадници имали право својине на пољопривредно земљиште и шуме и шумско земљиште односно ови други на пољопривредно земљиште. Овај пропис инволвира право наслеђивања на односним добрима. У члану 171. Нацрта устава СФР Југославије изречно се вели да је оно зајемчено. Истина, ту се говори о непокретностима, али је посве извесно да је реч и о земљишту.

Ако се непокретна добра посматрају са економске тачке гледишта, земљиште се налази *in medias res* (у средишту саме ствари). Отуда дискусија о наслеђивању ове врсте непокретности није на одмет, иако је општеприхваћено правило да се ова проблематика уређује посебним законом, па, дакле, и објашњава путем измене мисли приликом доношења тог закона.

У досадашњим уставним расправама било је речи и о томе да би наслеђивање пољопривредног земљишта ваљало тако уредити да оно припадне само ономе који га обрађује, јер би, вели се, то земљораднику било најсигурније јемство да ће егзистенција његова и његове породице бити трајно решена и да је то пут спречавања распарчавања сеоског поседа и заустављања миграције сеоског становништва.

Изгледа да је ова замисао прожета опсенарством. У сваком случају законодавац би, ако жели да се сачува од изненађења, морао да воли рачуна о низу околности. Не налазимо се у области и времену у којима је

допуштено учинити исту погрешку. Њу, међутим, није једноставно избећи све док бркамо узроке и последице и док се не научимо да је замена овде најмање упутна, а старо је и увек актуелно правило: ако поток слабо тече, није недостатак у кориту већ у извору.

Узроци недовољног извора несумњиво су и многобројни и разноврсни. Предуго би било набрајати их, а о њиховој анализи да и не говорим. Мене, пак, занима следеће питање: да ли истодобно конкурисање наследника који су земљорадници и оних који то нису на наслеђивање пољопривредног земљишта улази у кумулус узрока неиздашности извора односно постојања назначене проблематике или не, и, у случају потврдног одговора, какав је његов учинак? Ваља одмах нагласити да би подробно излагање одговора на ово питање знатно превазилазило — како је то већ наглашено — време које је резервисано за једног дискусанта. Отуда ћу се ограничити на неколико елементарних напомена.

а) Не би било довољно разумно узети да општеприхваћена факта на којима је засновано законско наслеђивање треба брисати и супституирати их „личним“ радом, с обзиром да би такво размишљање било посве оскудно у запажању и респектовању околности чије превићање није јевтино. Ту би се наметнуо читав ланац питања међу којима и ово: који, чисти и кадашњи рад, и шта ако онај који тренутно обрађује земљиште исто отуђи или, користећи уставно право, промени занимање? Правичност би неретко била прогнана у свет карикатуре. Ствар би, међутим, била много осетљивија, јер би настало сложено социјално бреме без којег се може. Такође би неуко било и истоветно третирање друштвене својине на фабрикама и својине појединца на земљишту. То је бар евидентно, али је још очигледније да има оних који ни то не уочавају.

б) Битно обележје парентеларно-линеарног система огледа се у подели наследника на наследне редове између којих влада принцип искључивости. Јединственост наслеђивања независно од врсте објеката из наслеђа, главно је правило савремених наследних права, па, дакле, и нашег права. Ако би земљу наслеђивали једино они који су способни да је обрађују и који ту способност реализирају у време одласка оставиоца са позорнице живота, онда би то претпостављало постојање посебног наследноправног режима за пољопривредно земљиште. Консеквенција тога била би и ова: односно земљиште наслеђивали би и они из трећег наследног реда за које оставилац понекад — а то ће, вероватно, током времена бити све чешћи случај — и није знао да постоје, док би одређена оставиочева деца (малолетна или пунолетна а за привређивање неспособна, као и она која се баве другим занимањима) наслеђивала остала његова лобра.

Овим се, дакако, проблематика из овог подручја само наговештава, јер ту постоји читав серија значајних питања. Постојећи систем није, разуме се, идеалан и ваља га усавршавати, али је бољи од свих који су до сада постојали. Далеко би нас, међутим, одвело разматрање шематизма постојећег система и тешкоћа које отуда долазе. Оне се, пак, могу ублажити или чак у целини избећи реализацијом слободе тестирања. Нарочити поседовни режим пољопривредног земљишта био би — то ваља подвући — у колизији са последњом наредбом воље којом се врши ра-

според имовине за случај смрти. Наравно, разборитост не допушта било какво робовање постојећим решењима и институцијама, али ни „иновацијама“ које би знатно заостајале за оним што замењују.

в) По важећим прописима неземљорадници могу имати у својини три хектара обрадивог пољопривредног земљишта. То је горња граница. Она ни најмање не зависи од основа стицања. Наслебивањем се, према томе, може стећи та величина, али и мање од тога или чак ништа, у зависности од факта да ли наследник већ поседује пољопривредно земљиште или не и, ако поседује, колики је обим истог. Није, свакако, велики број оних који су се обогатили на бази својине на назначеној количини земљишта. Тиме се, наравно, не жели рећи да изузеци не заслужују пажњу, али на другом плану и на други начин.

г) Ако би неземљорадницима било ускраћено право наслебивања земљишта, брзо би се показало колико је илузорно мислити да је пронађен кључ за решење проблема у чију сложеност нисмо проникли. Шта вреди солуција чије је дејство не само тренутно већ и поновљиво тек након низа деценија. У међувремену (од смрти оставиоца до смрти наследника) свако би могао правним пословима међу живима пренети земљиште на неземљорадника, а тиме и очекивања за случај смрти учинити посве обманљивим. Од тога у начелу спаса нема, изузев одузимања могућности овим лицима да стичу земљиште не само правним пословима *potis causa* већ и правним пословима *inter vivos*. Ово би, узгред буди речено, важило *mutatis mutandis* и у хипотези увођења регуле по којој би само један оставиочев правоследбеник наслебивао земљиште. Ту би посебно чвориште тешкоћа било садржано у проблематици отпремнине. Само они — ако је то упутно рећи — који су се специјално бавили овом установом знају какве и које би све невоље ту требало пребродити. Истина, могао би се донети и пропис по којем отпремнина не би постојала, али би се тек тада наишло на пукотину која се без опасности не би могла прескочити. Лако би, дакле, било понудити прошлост, али је мало теже дати солуцију за будућност. Време се, међутим, не враћа и не би било згорег да и то буде једна од поука.

д) Постоје читави крајеви у којима је наталитет веома низак, услед чега су све рећи случајеви постојања два или више санаследника. Поред тога, број оних који имају земље исто онолико колико је оставилац имао — а понекад и више будући да један део земље оних који су раније напустили село није прешао у друштвену својину — није занемарујући, па ипак не показују велико одушевљење за настављање очевог или сопственог занимања. Штавише, данас има огроман број домаћинстава која у себи садрже семе непостојања поменуте конкуренције, па чак ни оне између самих земљорадника (такозвана старачка домаћинства). И не само то. Непрекидно присуство садашњих тенденција имало би за резултат изумирање доброг дела тих домаћинстава као економских јединица.

б) Одазак људи са села у град природни је продукт великог друштвеног преображаја чији смо учесници и никакво наследноправно уређење пољопривредног земљишта није у стању да га заустави. Искуство је ту више него поучно и у нас и у другим земљама међу којима има и оних у којима се поодавно пољопривредом бави мање од једне петине

становништва. Уз то, спречавање тока уситњавања индивидуалног поседа — а он је у извесном броју случајева већ атомизиран у мери која је тржишно ирационална — најмање је могућно правним прописом по којем би неземљорадници били искључени од наслеђивања пољопривредног земљишта, јер, поред осталог, обично постоје (и редовно ће још задуго постојати) земљорадници санаследници. Није мали број случајева у којима су и сада једино ови други оставиоци правоследбеници. Терапију би, свакако, ваљало тражити на другој страни.

е) Чак кад би индивидуални посед и имао величину која тренутно омогућује породици земљорадника одговарајући стандард, трајније постојаности тешко да би било пошто је овде све у сталном или бар повременом кретању. Ту је, између осталог, присутно и следеће: стално умножавање потреба тржишта и у погледу обима и у погледу састава, степен његовог организовања и адекватног функционисања, врста и квалитет земљишта, ниво и начин примене технике и научних достигнућа који омогућују постизавање високих и квалитетних приноса, политика цена, кредитна и пореска разборитост, поднебље, стручна способност и радност оних који земљу обрађују, облици и степен међусобне сарадње и удруживања пољопривредних произвођача и др.

Ништа, наравно, не би било једноставније замислити од увођења прописа по којем би земљиште стицали по основу наслеђа само они који га обрађују у време оставиоцеве смрти, али је мало теже поверовати — и поред све разиграности маште — да би то био пут заустављања процеса уситњавања сеоског поседа, успоравање интензитета преласка становништва са села у град и трајног присуства услова који су кадри да елиминирају разлоге са којих миграција постоји. Нека нам буде допуштено приметити: човек не може остати равнодушан при помисли на тешкоћу која би настала услед виђења и лоцирања проблема на средокрачи стрмине. Тиме је, мислимо, дат одречан одговор на први део раније постављеног питања, тако да се одговор на други део истог показује као сублиман.

2. Једва да било ко у нас каже да му недостаје знања, да у томе оскудева. То је оно што практично и не постоји у нашим главама. Неповољне последице таквог стања ствари није тешко уочити. Анотираћемо само две од њих. Прво, незадовољавајућа квалификациона структура запослених. Можемо се, ако је потребно, подсетити да је неквалификована радна снага могла да додају велики вишак вредности, најбоље би се живело у празаједници. Није, разуме се, то последица само наведеног дремежа, али његов учинак нимало није за потцењивање. Друго, нису малобројни они који мало шта чине да постигну што већу квалификацију, нити, пак, показују спремност да ради тога било шта жртвују од онога што по природи ствари треба жртвовати. Отуда се чини да би у одредбу члана 171. Нацрта устава СР Србије која говори о праву на стицање знања и стручне спреме ваљало на погодан начин инаугурисати обавезу — а ова и право близанци су — на чињење напора у том правцу.

3. Форма у браку превасходно има за циљ да до крајњих граница заштити слободу одлучивања. То је, сумње нема, изузетно значајно. Па ипак и упркос свему, то је само један одсечак, једна од претпоставки које морају бити на окупу да би брак био пуноважан. Другим речима, то

је у основи исто што и непостојање брачности, умоболности и неспособности за расуђивање, сродства итд. И кад погледамо текст става другог члана 168. Нацрта устава СФР Југославије („Брак се пуноважно закључује слободним пристанком лица различитог пола која склапају брак пред надлежним органом”), већ је оформљена замисао: ево брата и сестре (дакле, два лица различитог пола) који су пред надлежним органом међусобно склопили брак. Тај је брак, могло би се помислити, пуноважно закључен, али се исто тако намеће питање: може ли бити веће необичности (да не кажем накарадности)? Одговор не треба наводити, будући да он снагом разума и етике сам по себи извире. Евентуална алегација на Закон о браку овде би била посве неоснована. Ово што је истакнуто није ни једини ни најважнији приговор односном тексту. Отуда је за поштовање само један закључак: цитирани текст ваља у целини брисати. Ово тим више што се у ставу првом истог члана вели да се брак уређује законом.

*Др Момчило Курдулија*





## ДРУШТВЕНИ ПЛАНОВИ ПРЕМА НАЦРТИМА УСТАВА СР СРБИЈЕ И СФРЈ

Марксово економско учење, које представља теоријску основу организације социјалистичке привреде и темељ идеологије радничке класе, највећим делом је настало као резултат критичке анализе капиталистичког система и грађанске политичке економије. У оквиру те критике, две димензије заузимају нарочито значајно место. Прва се односи на капиталистичко друштво као друштво експлоатације, класно подељено на капиталисте, који стичу дохотке од својине (профит, рента, камата и други облици присвајања вишка вредности), и пролетаријат, класу која своје дохотке добија на основу рада, продајући једину робу коју може продати — радну снагу (најамнине). Друга димензија Марксове критике односи се на капиталистичко друштво као систем робне привреде, у којем се, на супрот све већој организованости појединачних привредних јединица (капиталистичких предузећа) одржава друштвена неорганизованост капиталистичке привреде као целине.

На основу ових елемената, као и практичних потреба друштва још у оквиру капиталистичког система, негативно изражених у различитим облицима криза, чак и најопштеније дати позитивни принципи организације социјалистичког друштва укључују друштвену свест као битну компоненту привредног система који у њему влада. Историјско искуство социјализма до сада је такву оријентацију потврдило као исправну, али је истовремено веома јасно показало све опасности једностраног односно парцијалног тумачења Марксових схватања. У свом традиционалном моделу, наиме, социјализам је друштвену свест схватио и применио претежно у формалном значењу те речи — као просто присуство субјекта који изражава општедруштвене интересе и као такав је надређен свим осталим. Из таквог приступа настао је систем у којем основни субјект социјалистичке привреде чини држава, као једини и изворни носилац општедруштвених интереса, а директивни планови представљају главни облик усклађивања производних могућности и друштвених потреба. Без обзира на разлике по другим питањима, данас готово све европске социјалистичке земље настоје да привредним реформама већег или мањег обима ублаже слабости таквог система, дајући тиме, поред осталог, закаснелу али још потребну потврду онога што је Југославија открила још средином педесетих година. Изузмемо ли Мађарску, чије су динамичне промене знатно интензивније него у другим социјалистичким земљама, али још у току,

те се о њима не може изрећи дефинитиван суд, разлике између Југославије и ових земаља ипак су остале, утолико што је у Југославији тај систем у целини напуштен, док је у осталим земаљама само модификован односно ублажен.

У почетној етапи, напуштање оваквог система планирања тумачило се неопходношћу ширег деловања закона робне привреде и њоме условљеном децентрализацијом. Криза друштвеног планирања у току шездесетих година, с једне стране, као и изградња новог привредног система, с друге, међутим, показали су да разлике нису квантитативне већ квалитативне, односно да није реч о више или мање планирања, о јаче или слабије израженој друштвеној свести, већ о начину на који се она конституише. Истицање самоуправљања као битне, у односу на капитализам историјски нове садржине производних односа, наиме, питање друштвене свести није постављало на формалан начин, већ је у први план стављало њено друштвено значење за положај произвођача и радног човека као носиоца свих функција у удруженом раду. Тако схваћено планирање није никаква спољашња корекција делатности удружених произвођача коју треба наметати снагом државне власти већ интегрална димензија самих социјалистичких односа, неопходна да би се остварило оно што је Маркс и схватао као одређење будућег друштва — „удружење слободних људи који раде друштвеним средствима за производњу и своје многобројне индивидуалне радне снаге самосвесно тропше као једну друштвену радну снагу“. (*Капитал*, том I, ћирилица, Култура, Београд, стр. 42.)

У оваквом, самоуправном привредном систему планирање добија другачији карактер, не само по обухватности која се најчешће има у виду већ и по начину настанка и међусобном односу појединих нивоа планирања. Имамо у виду нарочито следеће моменте:

Прво, планирање није искључива функција нити преокупација засебне мреже хијерархијски повезаних органа, већ саставни део делатности сваког привредног субјекта — од основне организације удруженог рада до федерације.

Друго, у оквиру друштвене својине, самоуправљања и расподеле према раду, легитимни су сви интереси, без обзира на ниво на којем се формирају — и појединачни, и посебни и општи, а односи међу њима не заснивају се на линеарној субординацији појединачних и посебних општем. Општи интерес, при томе, није априорно дата константа о којој основне организације удруженог рада, радне организације и њихове асоцијације немају шта да кажу, већ се оформљује уз њихово непрекидно активно учешће. Процес конституисања општег интереса, ипак, не може заменити њега самог, тј. и општи интерес, као и појединачни и посебни, мора бити формално — по врсти акта којим се установљава, и институционално, по субјекту који га носи и одговара за његову реализацију, јасно одређен, иначе се претвара у апстракцију која никог не обавезује.

Треће, планови друштвено-политичких заједница треба да настају као резултат међусобног сучељавања планова и потреба радних организација односно основних организација удруженог рада, које би се у критичним тачкама морало завршити у облику одговарајућих самоуправних споразума и друштвених договора, с једне стране, и њиховог упоређивања

вања с проценама о општедруштвеним потребама и могућностима развоја за посматрани период. Обе компоненте су подједнако значајне. Јер, колико прва својим присуством обезбеђује реалност и стварну друштвену подршку будућем плану, толико друга спречава да се друштвени интерес сведе на механичку средину посебних и појединачних, или, што је још горе, да се неки посебан интерес наметне као општедруштвени.

Четврто, сучељавање појединачних, посебних и општих интереса, и на њима заснованих одговарајућих планова, које и чини есенцију сусретног планирања, мора се обезбедити у поступку доношења планова, док су сви, као пројекције развоја, предмет разматрања и друштвене оцене. На основу сагласности која се у том поступку постигне, сваки од субјеката планирања, коригујући у већој или мањој мери првобитну пројекцију, самостално доноси свој план и сноси одговорност за његову реализацију, пред сопственим радним људима и пред читавом друштвеном заједницом.

Пето, на основу овако утврђених планова предузимају се мере економске политике, које морају бити у складу с њима. Динамичност савремених услова, при томе, често захтева ефикасне и брзе економске мере, те надлежни органи, у складу с тим, морају имати извршан маневарски простор. При свем том, међутим, план се не може игнорисати, он мора обавезивати пре свега онога који га је донео. У том смислу свако битно одступање од усвојених планова друштвено-политичких заједница може се допустити тек пошто прође кроз описани поступак доношења самих планова. Без тог елемента, то јест без обавезности плана за орган који га је донео, план не може имати никакав ауторитет нити вршити било какав утицај на привредна кретања. А то је, на жалост, с нашим планирањем случај већ више година.

Да ли је овакав карактер планирања, нарочито друштвених планова, дошао до изражаја у Нацрту устава СР Србије (чл. 59—60) односно Нацрту устава СФРЈ, чији се чланови 57—58, сем незнатних редакцијских разлика, готово у целини поклапају с њима? Иако је у нацртима устава планирању дато релативно мало места, мој је утисак да јесте и да уставна решења у том погледу заслужују подршку. Ипак, чини се да систем о којем је реч није доведен до краја, односно да није оформљен у мери која је неопходна да би могао бити оперативан и ефикасан. Иако се оно што ћу на крају предложити практично своди на једну реченицу, за њено прихватање или одбијање потребно је погледати главне одредбе оба наведена члана.

Ст. 1, чл. 59. Нацрта устава СР Србије (57. Нацрта устава СФРЈ — пошто су бројеви чланова овог Нацрта само за два мањи од Нацрта републичког на њих се даље нећемо ни позивати) предвиђа да се усклађивање односа у друштвеној репродукцији и усмеравање развоја остварује планирањем на самоуправној основи. Мислим да је као начелна одредаба то у реду. Ст. 2. предвиђа да се планирање и програмирање рада и развоја у основним организацијама удруженог рада удруженим у различите облике организација удруженог рада остварује у односима веза, међузависности и сарадње који произлазе из удруживања рада и средстава, сагласно самоуправним споразумима, што је такође на месту. Ст. 3. предвиђа усклађивање планова и програма рада и развоја између основ-

них и других организација удруженог рада, као и између њих и интересних заједница, што је такође у складу с изложеним начелним ставовима. На питање које је овде предмет расправе односи се, у првом реду, ст. 4. чл. 59. Нацрта устава СР Србије.

Овим ставом, у ствари, предвиђа се, бар у начелу, поступак за доношење друштвених планова односно планова друштвено-политичких заједница (општина, покрајина, република). У складу с природом сусретног планирања, овај став фактички има два става, иако је представљен као један. У првом делу односно првој завршеној реченици овог става предвиђа се:

„Радници у удруженом раду и њихове организације удруженог рада и пословног удруживања, заједно с другим радним људима и самоуправним организацијама и заједницама, као и са органима друштвено-политичких заједница и са синдикатима и другим друштвено-политичким организацијама, утврђују друштвеним договором заједничке интересе и циљеве привредног и друштвеног развоја у општини, аутономној покрајини и Републици”.

Чини се да ова реченица прецизно означава оно што је у претходним разматрањима означено као први смер сусретног планирања, онај који иде од појединачног и посебног ка општем. За стварно сусретно, још мање за самоуправно социјалистичко планирање, међутим, то није довољно, те је сасвим логично што иза овог става (у оквиру ст. 4. чл. 59) следи други став:

„На основу ових договора и планова и програма рада и развоја организација удруженог рада, као и на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклађених заједничких интереса, у општини, аутономној покрајини и Републици доносе се друштвени планови ових заједница” (Подвукао А. В.).

Формално је овим ставом круг затворен, односно развијена друга димензија или смер друштвених планова, она која иде од општег ка посебном и појединачном. Прочита ли се овај став, нарочито подвучени делови, пажљивије, и упореди с претходним, одмах падају у очи разлике које постоје између првог и другог смера конституисања друштвених планова. Смер који иде од појединачног и посебног ка општем одређен је садржински, формално и институционално. Почетну основу тог смера, наиме, чине планови основних и других организација удруженог рада — што значи да је јасно шта се планира, у ком облику и ко је субјект планирања. Исто се може рећи и за следећи ниво, у којем се предвиђа и облик планирања (друштвени договори) и субјекти који у њему учествују (радници у организацијама удруженог рада, самоуправним организацијама и заједницама, органи друштвено-политичких заједница, синдикати и друге друштвено-политичке организације), као и садржина планирања (утврђивање заједничких интереса и циљева привредног и друштвеног развоја у општини, покрајини и Републици).

Такав степен одређености, међутим, не постоји у обрнутом смеру конституисања друштвених планова. Да је он неопходан јасно је само по себи, јер се и у самом тексту каже да се друштвени планови у општи

ни, покрајини и Републици доносе на основу наведених друштвених договора, „као и на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклађених заједничких интереса”. Колико год пута читали овај став, у њему нећемо наћи оне елементе које смо нашли на претходним нивоима — ко је субјект планирања, у ком се облику они доносе и шта у себи садрже. Зато се са неколико реченица морамо задржати на сваком од ових питања, посећајући, пре тога, да је реч о поступку за доношење друштвених планова и о начину за усклађивање појединачних, посебних и општих интереса.

У означеном, по нашем мишљењу критичном, месту још највише има одређености у погледу садржине ове димензије планирања. У питању су, како тамо стоји, „могућности и услови развоја у друштвено-политичкој заједници”. Таква формулација, међутим, вишеструко је неприхватљива. Оставимо ли по страни то што истицање могућности и услова развоја на овом месту ствара привид да основне и друге организације удруженог рада у конципирању својих планова, самоуправних споразума и друштвених договора не морају узимати у обзир могућности развоја у друштвено-политичкој заједници, и што је у облику у којем је дата („могућности и услови”), без икаквих ближих објашњења, делимично плеонастична, ова одредба је неприхватљива, пре свега, због своје *друштвене недовољности*. Оно што она у себи не садржи, а што би морала садржати, да би социјалистичко друштво било свесно организована заједница, јесу *друштвене потребе, посматране и оцењене на нивоу друштвено-политичке заједнице* о којој је реч. Зато праву садржину ове димензије конституисања друштвених планова треба одредити управо онако како из описаних обележја самоуправног система планирања и проистиче, дакле не као „могућности и услове” већ као *могућности и опште потребе развоја у друштвено-политичкој заједници*.

Из наведеног става, даље, тешко је утврдити ко је субјект овог дела процеса планирања. Логичким тумачењем његовог значења у склопу целине ст. 4. чл. 59, пре свега, на основу речи „заједнички”, могло би се тврдити да су субјекти исти као и у претходном, дакле основне и друге организације удруженог рада, самоуправне заједнице, органи друштвено-политичких заједница, синдикати и друге друштвено-политичке заједнице. Међутим, да ли је о томе реч? Сам уставотворац нас у том погледу доводи у сумњу, јер насупрот оваквом тумачењу стоји чињеница да он ову димензију не изједначаје с претходном, јер јасно каже да се друштвени планови доносе на основу друштвених договора (којим се утврђују заједнички интереси и циљеви привредног и друштвеног развоја у друштвено-политичкој заједници), „као и на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклађених заједничких интереса” (подвукао А. В.). Оставимо ли по страни текст нацрта и проблем размотримо садржински, јасно је да субјекти нису исти као у друштвеном договарању, јер друштвени договори не морају бити свеобухватни, већ се могу диференцирати, како на регионалној тако и на гранској основи, док могућности и потребе развоја које се имају у виду у друштвеним плановима морају за дату друштвено-политичку заједницу бити општег карактера. Делимично се то види и из

текста Нацрта, јер се у првом делу ст. 4, чл. 59. говори о *заједничким интересима и циљевима*, а у другом о *усклаћеним заједничким интересима*, али је то ипак недовољно да би се означила садржина која је, по нашем мишљењу, у питању.

И најзад, пре него што учинимо позитиван предлог, констатујмо да је институционално, по облику у којем се опредмећује, ова димензија конституисања друштвених планова апсолутно неодређена. Да би се „на основу заједнички оцењених могућности и услова развоја у друштвено-политичкој заједници и на тој основи усклаћених интереса” могли доносити друштвени планови, наиме, и једно и друго, и могућности и услови (по нашем мишљењу и потребе) и усклаћени заједнички (по нашем мишљењу за ту заједницу — општи) интереси морају бити и *формално утврђени*, односно *институционално фиксирани у облику неког акта*, исто онако као што су то интереси појединачних основних и других организација удруженог рада у облику њихових планова (боље рећи: нацрта планова) и њихови заједнички (али не увек и општи) интереси у облику друштвених договора.

Повежу ли се сва три момента, лако се може реконструисати целина за коју се залажем. У самоуправној социјалистичкој привреди планирање је саставна компонента привредне делатности сваког субјекта, те постоји мноштво планова, различитих како по субјектима који их доносе и облику у којем се изражавају тако и по садржини. Да би планирање које својом укупношћу стварају било *систем*, а не механички збир, између ових планова мора постојати усклаћеност. Та усклаћеност треба да се остварује у поступку за доношење свих планова, који мора бити синхронизован и обухватити све нивое планирања. Тога ради, субјекти планирања морају бити издиференцирани, пошто се иначе не може разграничити ни садржина планова ни одговорност за њихову реализацију. У нацртима устава СФРЈ и СРС јасно су идентификовани носиоци и облици појединачних и посебних планова, односно субјекти планова основних и других организација удруженог рада и субјекти друштвених договора, док то није случај са садржином и субјектом планирања у размерама друштвено-политичких заједница. А то значи да систем планирања није доведен до краја, односно да није обезбеђен јасан и непротивречан механизам за усклађивање појединачних, посебних и општих интереса у процесу друштвеног планирања. При томе, још једном понављам, имам у виду поступак за конституисање и усаглашавање планова, нивое примарног сагледавања друштвених интереса, а не и субјекте који формално усвајају планове, јер је чл. 298. изричито предвиђено да друштвени план доноси Скупштина републике, из чега се може закључити да ће одговарајућу надлежност имати покрајинске и општинске скупштине. За Скупштину СФРЈ такву надлежност предвиђа чл. 256. Нацрта устава СФРЈ.

Да би се отклонио овај недостатак, односно да би се одредио субјект који у поступку доношења планова релативно самостално утврђује могућности и потребе привредног и друштвеног развоја у размерама читаве друштвено-политичке заједнице о којој је реч, на располагању су, чини се, три могућности. Тај би субјект, пре свега, могла бити сама скупштина друштвено-политичке заједнице, која и доноси план, затим би то

могао бити Општи сабор Републике (чл. 334. Нацрта устава СРС) односно Општи сабор СФРЈ (чл. 286. Нацрта устава СФРЈ), и, најзад, ту функцију могли би, бар у начелу, у почетној фази имати одговарајући заводи за друштвено планирање. Пошто је релативна прихватљивост ових решења приближно једнака редоследу којим смо их поменули, побимо од најмање прихватљиве.

Заводи за друштвено планирање вероватно ће одмах бити одбачени као могући субјекти за примарну процену могућности и потреба привредног и друштвеног развоја. У свом данашњем облику они ту функцију, сасвим сигурно, не би ни могли да носе, те њихово одбацавање може бити поткрепљено многим аргументима, од њихове кадровске оспособљености до релативне политичке и друштвене моћи којом располажу већ више од једну деценију. Одговор, ипак, није тако прост како се на први поглед чини, и то из најмање три разлога. Прво, и такви какви су, заводи за планирање представљају центре у којима се концентрише највећи број показатеља привредног и друштвеног развоја и чине његове пројекције, свеједно колико се и како доцније измене. А то значи да су и до сада, бар у почетној фази, они процењивали могућности и потребе привредног и друштвеног развоја. Друго, у тим проценама, без обзира на формалне и институционалне моменте, што захваљујући непосредним везама са скупштинама друштвено-политичких заједница и њиховим извршним телима, што као последица традиције, они су ипак имали релативно самосталан политички ауторитет у изражавању и конституисању друштвене свести (општих друштвених интереса). Најзад, треће, чињеница да је тај ауторитет данас доста скроман ни најмање не значи да он мора остати таквим; напротив, многи добри разлози могли би се навести у прилог потребе његовог повећања, јер је то, сасвим сигурно, и услов повећавања друштвеног ауторитета планирања као целине. Зато се чини да заводи за друштвено планирање у члановима који се односе на ову материју свакако треба да буду поменути, свеједно да ли ће им се поверити или не функција примарног процењивања могућности и потреба привредног и друштвеног развоја.

Други субјект који по нашем мишљењу долази у обзир за примарну процену могућности и потреба привредног и друштвеног развоја јесу, како смо поменули, општи сабори. Иако против оваквог решења говоре два крупна разлога — прво, што је општи сабор доста хетерогено и гломазно тело, те самим тим неоперативан, и друго, што због одсуства перманентног рада неће располагати свим релевантним чињеницама — по свом политичком ауторитету његова квалификованост за наведену функцију тешко се може оспорити. Штавише, имајући у виду да примарне процене могућности и потреба друштвеног и привредног развоја у оквирима друштвено-политичких заједница не морају садржати све елементе које и сам план, односно да се могу тицати само глобалних опредељења и као такве изразити и у облику резолуција, које општи сабори према нацртима свих устава и могу да доносе, релативна тежина поменутих разлога против оваквог решења знатно опада, утолико пре што се они могу компенzirати укључивањем одговарајућег завода за друштвено планирање у фази припрема резолуције.

Као субјект који у поступку припрема и усклађивања планова може носити функцију примарне процене могућности и потреба друштвеног развоја, најзад, и са најмање образложења, могле би се јавити скупштине одговарајућих друштвено-политичких заједница, које према нацртима устава друштвене планове и треба да доносе. Против оваквог решења говори само један разлог — спајање функције носиоца једног, општег интереса, с функцијом усклађивања свих интереса. Релативну тежину овог момента, ипак, не треба прецењивати, јер је у новом политичком систему које нацрти инаугуришу Скупштина Републике (и федерације), не само по слову Нацрта устава СРС и СФРЈ, већ и по њиховом саставу и начину њиховог рада — „орган самоуправљања и највиши орган власти у оквиру права и дужности Републике (федерације)” — чл. 297. Нацрта устава СРС и чл. 254. Нацрта устава СФРЈ.

Упореди ли се предности и недостаци сваке од наведених солуција, чини се да оптималну треба потражити у комбинацији прве са једном од наредне две, јер би се тим путем стручне и оперативне предности завода за друштвено планирање могле сјединити с политичким ауторитетом општих сабора односно скупштине. Прихвати ли се, уз то, захтев за диференцирањем носилаца појединих нивоа интереса у фази њиховог усклађивања и усаглашавања планова различитог нивоа, у чему и лежи главна предност сусретног планирања, чини се да би најбоље решење било оно које би објединило заводе за друштвено планирање с општим саборима. Уколико се таква солуција оцени прихватљивом, други део ст. 4. чл. 59. Нацрта устава СР Србије (и чл. 57. Нацрта устава СФРЈ) могао би, приближно, гласити:

*„На основу ових договора и планова и програма рада и развоја организација удруженог рада, као и на основу могућности и општих потреба развоја у друштвено-политичкој заједници, утврђених од стране општег сабора друштвено-политичке заједнице на предлог одговарајућег органа за друштвено планирање, и на тој основи усклађених заједничких интереса и општих потреба рада и развоја, скупштине општина, аутономних покрајина и републике (за савезни устав: република и федерације) доносе друштвене планове општине, аутономне покрајине и Републике (за савезни устав: републике и федерације)”.* (Курзивом су означени делови који се разликују од садашњег текста Нацрта устава СР Србије. — А. В.).

На тај начин — у последњем делу наведеног става преузели смо формулацију из чл. 57. Нацрта устава СФРЈ, зато што нам се чини прецизнијом, јер већ на том нивоу утврђује ко доноси друштвене планове — развојно би се процес усклађивања интереса и усаглашавања планова различитог нивоа од њиховог усвајања односно доношења. Самим тим створио би се простор неопходан за поштовање једног од напред наведених принципа самоуправног планирања — да непосредну одговорност за реализацију сваког плана — с обзиром на њихову бројност и разноврсност — сноси, пре свега, орган који их је донео. У том смислу, чини се да ст. 1, чл. 60. Нацрта устава СРС (чл. 58. Нацрта устава СФРЈ) не би требало да остане такав какав је предложен. Маколико, наиме, изгледало сагласним с начелима система, прогласити раднике у организаци-



јама удруженог рада и радне људе у другим самоуправним организацијама и заједницама одговорним „за остваривање заједничких интереса и циљева утврбених плановима и програмима рада и развоја својих организација и заједница, као и заједничких интереса и циљева утврбених самоуправним споразумима и друштвеним договорима које су закључили са другим самоуправним организацијама и заједницама”, такав став, ако није само декларативан, извесно није довољан за обезбеђење реализације усвојених планова.

Не упуштајући се у детаљније разматрање ове материје, пошто подела одговорности проистиче из поделе надлежности и права, чини се да би овај члан требало да има четири става. Први, начелан, у којем би се на генералан начин установило да су за реализацију усвојених планова одговорни они који их доносе. Други, у којем би се, слично садашњем ст. 1. чл. 59, установила непосредна одговорност радних људи и самоуправних органа организација удруженог рада за планове које сами доносе и самоуправне споразуме које закључују, као и заједничка одговорност — са органима друштвено-политичких заједница, синдикатима и другим друштвено-политичким организацијама — за остварење друштвених договора којима су приступиле. У истом ставу могла би се нормирати и њихова обавеза да својим радом и делатношћу доприносе остварењу друштвених планова, иако она не може имати непосредно дејство, јер ће они то и иначе чинити ако се поклапа са њиховим интересом (што план и треба да обезбеди) или ако се утврди њихова конкретна, а не начелна обавеза. У трећем ставу, по нашем мишљењу неопходно, морала би се нормирати одговорност скупштина друштвено-политичких заједница за остварење усвојених друштвених планова, не само зато што их оне усвајају већ и зато што располажу овлашћењима да предузимају мере за регулацију привредне активности. У складу с тим, садашњи став 2. чл. 59. Нацрта устава СР Србије могао би бити ст. 4 овог члана, или би с предложеним ст. 3. могао заменити места.

У сваком случају, уставне одредбе о друштвеном планирању, и у најначелнијем облику у којем су дате, не смеју оставити нејасним или спорним ко је одговоран за остварење друштвених планова, јер ће у том случају, баш као и доста година уназад, остати спорно, неразвијено и неефикасно и само друштвено планирање.

*Др Александар М. Ваџић*



## О НЕКИМ ПИТАЊИМА ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ У НАЦРТИМА УСТАВА

Одредба на коју имам намеру прво да укажем налази се у оба Нацрта у Основним начелима III, ст. 4. и представља преношење готово истоветне негативне дефиниције друштвене својине из уставних текстова из 1963. године. Иако је број разлога који су захтевали такву дефиницију већи, сматрамо да је допуштено свести их на један једини — сви претходни облици својине су били правни облици монопола над кључним средствима друштвене репродукције од стране једне уже групе. Тежње да се афирмишу нови производни односи подразумевале су укидање таквих монопола, дакле, и права својине унутар привредног система. У том смислу је негативна дефиниција имала своје пуно историјско, научно и политичко оправдање.

У протеклом периоду су и теорија и пракса добили нове димензије: како међу правницима, тако и међу економистима, постепено је преовладало схватање да је негативна дефиниција у тексту Устава оправдана, али да у пракси рађа различите тешкоће, дозвољава произвољна решења и омогућује чак формирање елемената производних односа туђих социјалистичком систему. Ради тих својих последица, негативна дефиниција је мање пожељна од неке позитивне, упркос многих ограничења која би ова имала.

Читав низ докумената и научних радова из области привредног система данас недвосмислено заузима становиште да је степен одређености самоуправних производних односа (па и друштвене својине) данас много виши но у време доношења претходног Устава. Неспорно је да субјекте производних односа, а тиме и својине као облика везе између субјеката, треба тражити у категорији удруженог рада. Схватања се, додуше, даље разилазе, пошто поједини аутори ову категорију везују за ООУР-е, други за друштвено-политичке заједнице, трећи за радничку класу — поред многих других ставова — али су суштинска слагања доминантна.

Покушај позитивног дефинисања друштвене својине мора да садржи неколико прелиминарних ставова. То су, по нашем мишљењу, одговори на питања о постојању монопола, о субјекту права и о његовој садржини. У нашој друштвеној пракси су дати одговори једино у погледу трећег комплекса, док се у случајевима прва два инсистирало на негативним.

Привредни систем не познаје заштиту институционализованог монопола било које друштвене групе. Трајни основи учешћа у расподели су инкомпатибилни са системом доходовних односа које и ови документи афирмишу. Међутим, једна методолошка претпоставка анализе, толико уобичајена још од Марксовог Капитала о апстраховању спољнотрговинске размене из модела репродукције, понекад нас води у погрешном правцу; наш самоуправни привредни систем само је један од мноштва у којем коегзистира, и то како међународно, тако и у погледу наше домаће економске структуре. Интереси заштите његове сопствене репродукције захтевају институционализовање у облику макро-монопола, и документи ту логичку и економску конзеквенцу прихватају у чл. 12, ст. 2 (Нацрт устава СР Србије у чл. 11, ст. 2).

Поред међусекторских односа друштвене и других типова својине, постоје и значајне теоријске тешкоће трансформације друштвено-својинских права у међународном промету. Данас је ова размена у нас већ прешла обим од 25% националног дохотка, а може се очекивати да ће даљим развојем порастати чак до нивоа од око 40%, што данас одговара високо развијеним земљама приближне величине и економског профила. Иако се може приметити да овај аспект није доминантан са становишта даље изградње нашег привредног система, несумњиво је присутан; његов се значај може делимично преиспитати у светлу чињенице да су се баш тачке додира националне економије са иностранством у недавним друштвено-политичким збивањима показале као критичне.

У смислу оправданости успостављања једног облика макро-својинског монопола је у јулској дискусији говорио и проф. Благојевић.

Питање субјекта оваквог права друштвене својине је у Нацрту остало отворено, иако је у току припрема за његово доношење дошло до изражаја схватање да је то радничка класа. Сматрамо да би овај став могао да уђе и у текст Устава у једној најопштијој формулацији, пошто исти у потпуности изражава друштвено-политичку садржину друштвене организације рада прелазног периода.

Везивањем појма друштвене својине за радничку класу, постигла би се извесна правна сигурност у међусекторским односима. Истовремено се не би успоставио ниједан облик унутрашњег монопола који би био стран друштвено-политичким интересима целе радничке класе, пошто режим друштвене својине не признаје никакве монополе на основу својине било које групе уже од саме радничке класе.

У прилог оваквог утврђивања субјективитета радничке класе говоре и неке институционално-организационе претпоставке. По први пут Уставни амандмани и Нацрти устава успостављају нови, неантагонистички и солидарни тип привредних субјеката, ООУР-е, који, упркос своје релативне друштвене осамостаљености (што одговара технолошким и друштвеним захтевима друштвене поделе рада), постоје само у систему функционалних веза са другим ООУР-има.

## О праву ООУР-а на удруживање

Оба Нацрта — савезни и републички — оправдано посвећују широку пажњу новом типу удруженог произвођача. Везујући за ниво ООУР-а најшира економска права, Нацрти предвиђају право радника да удружују свој рад у ООУР-има (чл. 13. Нацрта савезног, чл. 12. Нацрта републичког устава) и приходне односе као облик њихових производних односа. Нацрти устава везују још низ најширих самоуправних права за овај ниво, у којем појединци удружују свој рад и друштвено се појављују као јединствени, удружени произвођач. Нацрти, затим, са извесним дисконтинуитетом констатују да се ООУР-и удружују самоуправним споразумима у заједнице основних организација удруженог рада и друге облике удруживања рада. При томе се у текстовима нигде не стипулира право ООУР-а на удруживање, мада се истичу друштвено-економски мотиви тог удруживања. Нацрти такође предвиђају у чл. 39. да се радници могу удруживати и у сложеније организације удруженог рада, али се сама природа таквих асоцијација само најшире одређује. Имајући у виду оно што је речено у чл. 34, мотиви ООУР-а приликом склапања самоуправних споразума су приходне или друге друштвено прихватљиве и корисне природе, те везе које се помоћу њих изражавају нису ништа друго до сам начин постојања и привредног понашања ООУР-а. Стога није питање да ли ООУР-и могу да склапају споразуме, већ да ли је то једно право исте врсте као и сва остала права која ови имају у свом раду. Они такве споразуме, по самој природи нашег привредног система, морају да склапају у већој или мањој мери.

Друштвена подела рада, која се изражава и помоћу ООУР-а, нужно садржи и интеграционе аспекте, те је стога удруживање у шире институционалне целине идентично самом радном процесу. Право на удруживање своје ООУР-а се испољава као једно од права у истој аналитичкој равни као што је право управљања радом и пословањем и одлучивање о дохотку о чему говори чл. 13. (Савезног) односно чл. 12. Нацрта републичког устава.

Истицање права ООУР-а на удруживање, уместо формулације да они могу да се удруже има, по нашем мишљењу, извесна правна и економска оправдања.

Правне разлоге видимо у већ поменутичким чл. 39, ст. 2. и 3, где се говори о случају прописивања обавезног удруживања, уколико до самоуправних споразума не би дошло нормалним путем, а друштвене потребе то захтевају. У овом је случају реч о ограничавању једног права у друштвеном интересу, а не о ограничавању могућности. Исто тако, право на издавања ООУР-а из организације удруженог рада (чл. 38) нормално негативно корелира са правом на удруживање у такву организацију.

Економске разлоге потребе уставног дефинисања права уместо могућности удруживања ООУР-а у сложене организације видимо у присуству неколико различитих друштвено-економских ситуација у нашој привредној пракси.

а) Поједина основна организација, већ удружена у једној заједници, може да има озбиљне интересе у удруживању у две или више таквих

заједница. Уколико се не би признало право на удруживање, могу настати ситуације у којима би остали ООУР-и, чланови дате заједнице, спречавали једном већ удружену ООУР да ступи у друге, паралелне односе повезивања.

б) Право ООУР-а би, исто тако, било једно ефикасно оруђе радника удружених у њему да се шире и успешније удруже са партнерима са територија других, често удаљених друштвено-политичких заједница, уколико би у томе имале интерес. Наше досадашње интеграције су често наилазиле на препреке у таквим настојањима, па се може очекивати да би то ООУР-има још теже полазило за руком.

в) Право би нужно подразумевало и негативан аспект — одбијање удруживање са неком основном организацијом. Поново позивајући се на привредну праксу, указујемо на велики број интеграција у којима није дошла до изражаја аутентична воља радничке класе, већ су одлуке исфорсиране на различите начине. Такве интеграције најчешће нису довеле до економске оптимизације.

г) Право на удруживање, а не могућност јесте оно што већ и иначе више одговара стању ствари. Не чини нам се оправданим да нешто што је већ постигнути резултат у развоју самоуправљања не добије и своју уставну потврду.

На основу горе изнетог, сматрамо да би формулација „право на удруживање” у чл. 34, ст. 1, или 39. ст. 1. (у оба текста Нацрта устава) било адекватније од постојећег, да би било више у духу доходовних односа и социјалистичке робне производње, а таква формулација би и складније деловала у самом тексту Устава.

*Светислав Таборши*

## ФИНАНСИЈСКИ СИСТЕМ У НАЦРТУ УСТАВА СР СРБИЈЕ

Нацрт устава СР Србије садржи прилично велики број одредаба које су по својој садржини финансијске природе и којима се настоји да се у систем финансирања општедруштвених потреба унесе још више елемената који одговарају променама у друштвено-политичком и друштвено-економским систему. У том мноштву одредаба посебно бих нагласио питања подруштвљавања финансирања бројних општедруштвених потреба, које се преноси са друштвено-политичких заједница на интересне заједнице, питања преношења функција у вези са пореским системом и пореском политиком на социјалистичке републике, социјалистичке аутономне покрајине и општине, као и многа друга. Може се слободно рећи да је читав материјал тзв. јавних или друштвених финансија у Нацртима устава СФРЈ и устава СР Србије добила адекватнији третман и место које би јој иначе требало да припада.

У овом свом излагању задржаћу се на три питања која сматрам значајнијим од других, мада тиме не желим да умањим значај осталих или да их пригласим за изведена, секундарна.

Прво је питање израде годишњих општих финансијских биланса друштвено-политичких заједница којима се жели да постигне јаснија слика о стварном фискалном и парафискалном оптерећењу националног дохотка, односно доходака организација удруженог рада и доходака грађана. У протеклим годинама процеси децентрализације и децентрализације били су врло брзи и захватили су готово све области које се, директно или индиректно, финансирају друштвеним односно подруштвеним средствима. Разни облици опште и заједничке потрошње показују тенденцију сталног пораста, како апсолутног, тако и релативног, и доводе до несклада у домену основних, глобалних привредних односа, посебно односа у расподелу између привреде и непривреде. Многи облици тзв. ванбуџетске потрошње, преко мноштва друштвених и самоуправних фондова, захватили су релативно велики део националног дохотка и представљали су врло тешко оптерећење дохотка организација удруженог рада и грађана. У таквој ситуацији су буџети друштвено-политичких заједница играли знатно мању улогу, пошто су њима расподељивани износи који чине мање од 50% од укупних средстава намењених финансирању општедруштвених потреба. У том смислу је одредба члана 94. Нацрта устава СР Србије изузетно значајна као практични допринос сређивању односа и стања у заједничкој и општедруштвеној потрошњи. Предлог да се заведе

обавеза за све друштвено-политичке заједнице да сачине општи биланс средстава „у коме се исказују обавезе организација удруженог рада, радних људи и грађана према друштвено-политичкој заједници и самоуправним интересним заједницама и другим видовима опште и заједничке потрошње, ради усклађивања тих обавеза са могућностима и општом развојном политиком израженом у друштвеном плану друштвено-политичке заједнице“, свакако треба поздравити и свесрдно подржати. Може се слободно тврдити да ће израда ових биланса знатно допринети отклањању многих аномалија у домену заједничке и општедруштвене потрошње о којима се иначе веома много говори последњих неколико година.

Идеја о формирању посебних фондова општедруштвене солидарности није нова, али свакако треба поздравити њено прихватање у тексту Нацрта устава СР Србије. Искуство је показало да људска солидарност и друштвена свест нису никада затајили кад год су природне катастрофе или елементарне непогоде угрозиле животе и имовину ширих размера. Чињеница је, међутим, да су се у неким случајевима појавиле тешкоће техничке или организационе природе, тако да очекивана помоћ није стижала увек довољно брзо и није постизала одмах потребне и жељене ефекте. Сем тога, они којима је та помоћ била неопходно потребна налазили су се понекад у улози која није била најпријатнија, очекивали су да се покрену друштвене иницијативе за пружање помоћи. Уколико се на основу одредбе садржане у члану 90. Нацрта устава СР Србије приступи образовању посебних фондова општедруштвене солидарности, многе од уочених слабости у случајевима када је било потребно ублажавање и отклањање природних катастрофа и елементарних непогода, биће смањене или чак у потпуности елиминисане.

Члан 17. Нацрта устава СР Србије прихвата у целини одредбу члана 18. Нацрта устава СФРЈ која говори о располагању тзв. екстра дохотком. Треба нагласити да је у питању део дохотка „који је резултат рада у изузетно повољнијим природним условима, или који је резултат изузетних погодности на тржишту или других изузетних погодности у стицању дохотка“. Ако се побе од општег начела да рад и резултати рада одређују друштвени и материјални положај радног човека и организације удруженог рада, онда се свакако овај део дохотка који није створен већ само присвојен по основу коришћења разних монополистичких или квази-монополистичких ситуација, не може третирати на исти начин као стварно зарађени доходак. Нацрти оба Устава предвиђају да ће се у складу са самоуправним споразумом, друштвеним договором или законом овај део дохотка „користити за развој организације удруженог рада у којој је остварен или за развој материјалне основе удруженог рада у целини“. Чини се да би читавом друштвено-економском систему и његовим основним поставкама више одговарало када би се питање располагања овим екстра дохотком нешто другачије регулисало.

Било би свакако и нецелисходно и нерационално када би се настојало да се читав екстра доходак захвати одговарајућим фискалним или другим сличним економско-политичким инструментима и тако прелије из фон-



дова организација удруженог рада у друштвене фондове. Са друге стране, чини се да би било неприхватљиво када би се тај „незарађени” доходак оставио у целини организацији удруженог рада, чак и са обавезом да га она искористи за свој развој, односно за инвестиције за проширену репродукцију. Отуда изгледа да одредба која алтернативно предвиђа једно или друго решење није одржива. Устав не би смео да препусти ни закону, нити самоуправном споразуму или друштвеном договору да се њима одреди да ли ће се вршити подруштвљавање дохотка који је организација удруженог рада стекла не радом већ коришћењем изузетно повољнијих природних услова, изузетно повољних прилика на тржишту или каквих других изузетних погодности у стицању дохотка. Законом, односно друштвеним и самоуправним договорима и споразумима могу се одређивати односи у располагању екстра дохотком, делови који ће остати организацијама удруженог рада и делови који ће се одговарајућим инструментима захватити и користити за развој материјалне основе удруженог рада у целини. Уместо алтернативног мора се предвидети кумулативно располагање овим делом дохотка, те би уместо речи „или” требало ставити „и”, Устав мора заузети чврст и доследан став о дохотку као основној друштвено-економској категорији и истовремено мора утврдити да се део дохотка који није резултат рада мора подруштвити и користити за одређене општедруштвене циљеве. Конкретан предлог би био да други део одредбе садржане у Нацрту устава СР Србије у његовом члану 17. треба да гласи: ... „користи се за развој организације удруженог рада у којој је остварен и за развој материјалне основе удруженог рада у целини, у складу са самоуправним споразумом, друштвеним договором или законом”. Ако се има у виду да Устав СФРЈ треба да задржи одредбу о посебном фонду федерације за кредитирање бржег развоја привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина (Члан 236. Нацрта устава СФРЈ), онда би овакво регулисање којим се предвиђа обавеза подруштвљавања једног дела екстра дохотка добило и свој практични смисао.

*Др Мирослав Петровић*



## ОДНОСИ ЈУГОСЛОВЕНСКИХ РЕПУБЛИКА С ИНОСТРАНСТВОМ

Амандмани уз Устав СФРЈ од 1963. године изражавали су тежњу да се републикама и аутономним покрајинама да већа самосталност у односу на федерацију. Такав правац имају и многе новине у Нацрту устава СФРЈ, било да представљају преузимање решења садржаних у амандманима или сасвим нове текстове. Уз појачано учешће федералних јединица и елемената федерације у стварању и спровођењу спољне политике и преузимању међународних обавеза, санкционисано у Нацрту устава СФРЈ и овде већ расправљено у извесној мери, постоји и склоност да се њима да и шира слобода комуницирања и независног одлучивања у односима с иностранством. Овај се вид спољнополитичке еманципације наших република и покрајина може размотрити само уз познавање нацрта републичких устава и њиховог односа с Нацртом савезног устава. Он ће бити главни предмет ових напомена, првенствено везаних за Нацрт устава СР Србије.

Чланом 251. Нацрта савезног устава (који преузима текст амандмана XXXV) републикама и аутономним покрајинама пружена је могућност да остварују сарадњу с органима и организацијама других држава и међународним органима и организацијама, једино ограничена оквирима које намећу утврђена спољна политика СФРЈ и међународни уговори. Републички уставни треба да објасне шта се под „остваривањем сарадње” подразумева, када је реч о федералним јединицама СФРЈ. При том је за правника нарочито занимљиво питање да ли у остваривању сарадње долази до стварања неких међународноправно релевантних аката.

Примедба која се може изрећи већ после читања Нацрта устава СФРЈ састојала би се у томе што је текст чл. 251. недовољно усаглашен са ст. 4. Одељка VIII Уводног дела. Према овој преамбуларној одредби, „сви органи, организације и појединци” везани су у својим међународним односима не само утврђеном спољном политиком СФРЈ него и уставним начелима о међународним односима, који се, међутим, у чл. 251. не помињу. Ако се сматрало да ову уводну одредбу не треба понављати, онда је целу није требало понављати. Овако су изостављена само уставна начела и тиме је утврђена спољна политика добила већи значај од њих. Забуна може да буде и већа када се имају у виду само републике и аутономне покрајине зато што, стриктно говорећи, оне и нису поменуте у уводном делу јер се не могу сматрати органима и организацијама, што би могло довести до тумачења да су оне везане само чланом 251, а не

и уводним делом. Ово тумачење не би било ни пожељно ни логично јер утврђена спољна политика може бити само конкретизација основних начела међународних односа а, с друге стране, међународне односе републике и покрајине остварују и спроводе појединци који су свакако везани изричитом одредбом ст. 4. Одељка VIII Уводног дела.

Ако се посматра чл. 294. Нацрта устава СР Србије, уочава се да се остваривање сарадње, које предвиђа Нацрт савезног устава, разрађује у два његова става, 2. и 3, на два начина. Став 2. ближе следи Нацрт устава СФРЈ тиме што предвиђа додире с истим субјектима, наиме органима и организацијама других држава у међународним органима и организацијама, и што те додире подређује спољној политици СФРЈ и међународним уговорима. Остваривање сарадње се у овом тексту претвара у сарадњу, одржавање и развијање односа, што је, по мом мишљењу, само разлика у нагласку, при чему је „сарађивати“ свакако језички исправније и економичније од „остваривати сарадњу“.

Трећи став, међутим, говори о томе да ће СР Србија *развијати* политичке, економске, културне и друге односе са *другим државама* и међународним органима и организацијама, који су од интереса за Републику или за права и интересе њених радних људи и грађана, народа и народности, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница. Иако се предвиђа највећа иницијатива у међународним додирима (јер се не говори о одржавању односа и сарадњи, већ само о развијању односа), у овом ставу нема ограничења у виду усвојене спољне политике СФРЈ и међународних уговора. Поред тога, реч је о „другим државама“, а не о њиховим деловима који би били пандан СР Србији као федералној јединици.

Пре но што се приступи даљој анализи овога члана, треба дати неке термилошке напомене. Изгледа ми, пре свега, да термин „друга држава“, нарочито у републичком уставу, не би био довољно јасан. С обзиром да је и сама СР Србија држава (чл. 1. Нацрта) а да су то и друге наше републике, израз „друга држава“ могао би се, у контексту Устава СР Србије, тумачити тако као да обухвата све државе које нису СР Србија, па према томе и друге југословенске републике. Томе ништа не би сметала чињеница што се у чл. 295. Нацрта говори о „другим републикама“ јер би се тај члан могао тумачити тако да регулише односе са посебном групом „других држава“, с којима су везе нарочито тесне. Уз то се у Нацрту (нпр. чл. 337. т. б) употребљава и израз „друге земље“. Очигледно је да се у свим овим случајевима мисли на иностранство те је према томе најумесније употребити израз „страна држава“. Друга термилошка примедба, која се односи и на Нацрт савезног устава, тиче се израза „међународни органи и организације“, с којима субјекти у СФРЈ могу да одржавају везе. Међународни органи не могу да постоје без међународних организација, а међународне организације делују само преко својих органа. Према томе, није потребно говорити о обома, већ је довољно поменути само међународне организације. Ако се већ, јасноће ради, инсистира и на органима, могло би се рећи „међународне организације и њихови органи“ или, бар, променити редослед од важнијег ка мање важном: „међународне организације и органи“. Израз какав сада постоји

рефлекс је наше унутрашње терминологије, с тим што у југословенском политичком и правном речнику „орган” представља државни орган а „организација” субјект који није везан за државни апарат. У међународним односима и међународном праву орган је, међутим, део организације.

Као што сам већ напоменуо, сагласност 2. става чл. 294. Нацрта устава СР Србије с Нацртом савезног устава не изгледа ми спорна, али ми се чини да се то за ст. 3. не би могло рећи. Ако су „друге државе”, као што је очигледно, стране државе, и ако СР Србија треба да развија с њима своје односе, онда је то свакако више од онога што је чланом 251. Нацрта устава СФРЈ предвиђено. Страна држава је у типичном случају суверена страна држава, узета у целости, при чему се у међународним односима подразумевају воља и радње врховних њених органа, који једино и могу да делују у њено име. СР Србија, која није суверена у међународноправном смислу, могла би тако да ступа у непосредне односе са сувереним страним државама и то у веома широкој области (у другом делу става 3. чл. 294. Нацрта устава СРС не крије се никакво ограничење пошто се не може ни претпоставити да ће доћи на ред развијање односа који не би били „од интереса за Републику итд.”), не будући при том везана спољном политиком СФРЈ и међународним уговорима (сем ако се ова обавеза, на натегнут начин, не пренесе са ст. 2. и на став 3).

Ако се, пак, претпостави да је непомињање спољне политике СФРЈ и међународних уговора у овом ставу последица омашке техничке природе или уверења да се спољнополитичка слобода СР Србије у склопу целог Нацрта мора тумачити у тим оквирима, остаје ипак могућност да република, и у тим оквирима, непосредно сарађује са страним државама у целости, а не само с одговарајућим органима, федералним јединицама итд. Ово би значило да у нашој федерацији федералне јединице имају право непосредног општења, па и споразумевања, са сувереним страним државама, па према томе да могу и склапати с њима уговоре. О томе да ово није само до краја изведена хипотеза сведочи Нацрт устава СР Хрватске, у коме се предвиђа да Сабор „ратифицира уговоре које СР Хрватска закључује у складу с утврђеном вањском политиком и међународним уговорима СФРЈ” (чл. 298, т. 4), а да Политичко-извршно вијеће „закључује међународне уговоре” (чл. 337, т. 5). У Нацрту устава СР Хрватске, као што се види, постоји везаност спољном политиком СФРЈ и међународним уговорима, али Хрватска може да склапа своје међународне уговоре, које њени органи и ратификују. Читањем Нацрта устава СР Србије нисам могао да утврдим да се у њему на било који начин помињу уговори које би СР Србија склапала с иностранством те према томе нема ни одредаба које би одговарале наведеним деловима Нацрта устава СР Хрватске. Но, како сам већ указао, развијање односа са страним државама подразумева могућност склапања таквих уговора.

У случају да се усвоји таква могућност, склапања тих уговора отворило би низ питања. С обзиром на то да се у нашој уставној терминологији израз „међународни уговор” задржава само за уговоре које је склопила СФРЈ и који су ратификовани на начин одређен Уставом СФРЈ, уговори република са страним државама не би могли да носе то име али би ипак остали акти који обавезују уговорне стране. Као такви, они

би били међународни уговори у смислу међународног јавног права те би доводили до одговорности републике у случају њиховог неизвршења, односно до викарне одговорности СФРЈ, чији је она део. Из тога пристиче даље питање може ли се СФРЈ учинити одговорном без свога пристанка, дакле актом само једне републике, која, опет, сама просуђује да ли је тај њен акт у сагласности са спољном политиком и међународним уговорима СФРЈ?

Летимичан упоредноправни преглед показује да су савезне државе које допуштају федералним јединицама склапање међународних уговора ретке. И онда када је склапање таквих уговора допуштено, слобода уговарања је, као у Швајцарској, сведена на уску и тачно одређену меру, или је, као нпр. у СР Немачкој и САД, подвргнута одобрењу савезних органа. Према могућем тумачењу републичких нацрта, које смо овде изнели, наше федералне јединице имале би прилично широку, непоуздано утврђену слободу уговарања, без надзора федерације. У том погледу оне би се приближиле федералним јединицама СССР, којима је изменом Устава СССР од 1944. године дато право да закључују међународне уговоре (чл. 18а). Ово се право, међутим, мало користи и то само од стране две републике, Бјелорусије и Украјине. Осим тога, према Уставу СССР совјетска федерација одређује заједнички став у односима република са страним државама (чл. 14), а, с тим у вези, Министарски савет СССР има право да обуставља одлуке министарских савета федералних јединица (чл. 69).

Који се закључци и сугестије могу извести из ових кратких напомена? Пре свега, нема спора да у Нацрту устава СР Србије све спољнополитичке додире републике треба подвести под ограничења садржана у Нацрту савезног устава, тј. наметнути им и обавезу усклађености с уставним начелима међународних односа, утврђеном спољном политиком СФРЈ и међународним уговорима СФРЈ.

Треба се, затим, определити за или против међународне уговорне способности федералних јединица, где, изгледа, има колебања. Ако се таква могућност прихвати, што није у нескладу с нашим федерализмом и Југославију не претвара у конфедерацију, треба имати у виду све последице таквог става и како у савезном тако и у републичким уставима јасно их регулисати. При том би требало поново претрести питање области у којој та уговорна способност постоји, постојање потребе за неком санкцијом федерације, и унутрашње правне обавезности таквих уговора. У том случају би републички уставни морали да садрже одредбе налик на ону из чл. 187. Нацрта савезног устава који говори о ступању на снагу међународних уговора и о условима под којима судови непосредно примењују међународне уговоре, а Устав СР Србије и одредбе о склапању и ратификацији таквих уговора.

Ако се, пак, заузме став да републике не могу склапати међународне уговоре са страним државама, већ да њихови органи могу само ступати у односе с одговарајућим органима страних држава и при том постизати споразуме који имају технички карактер одржавања односа уређених међународним уговорима СФРЈ, и којима се могу обавезивати само ти органи, а не неко други, Нацрт устава СР Србије не би могао да говори

о односима с „другим“ (страним) државама већ би морао да поштује терминологију Нацрта устава СФРЈ.

У сваком стучају чл. 294. Нацрта устава СР Србије требало би да буде конкретизован у виду надлежности. Из Нацрта се, наиме, не види који ће органи остваривати сарадњу и односе са иностраним субјектима. Скупштина СР Србије само „разматра питања из области спољне политике и међународних односа и даје сагласност за закључење међународних уговора у случајевима предвиђеним уставом СФРЈ“ (чл. 298, т. 4). Ни Републичко веће, које врши и политичко-управне послове, нема изричито одређену надлежност у области односа са страним државама. Председништво СР Србије има спољнополитичку надлежност у једном, сразмерно неважном питању: оно „одлучује о пријему страних делегација које посећују Републику и одређује делегације које као представници Републике посећују друге земље“ (чл. 337, ст. 6). Извршно веће Скупштине СР Србије нема по Нацрту никакву спољнополитичку функцију, иако би се од њега (по узору на Савезно извршно веће) управо очекивала иницијатива, без које се односи с иностранством не могу ни одржавати, а камоли „развијати“. Ни Савет републике, који, додуже, „разматра... односе с... иностранством“ (чл. 335, ст. 1) није у правом смислу орган иницијативе.

*Др Војин Димитријевић*





## СВОЈИНСКОПРАВНИ ОДНОСИ, САМОУПРАВНИ ПРАВОБРАНИЛАЦ И СМЕЊИВОСТ СУДИЈА

Досадашња дискусија о нацртима устава недвосмислено је показала да радни људи и грађани безрезервно прихватају предложена основна уставна решења, њихову идејно-политичку и класну суштину. Не само као адекватан израз актуелног друштвеног тренутка већ, посебно, као трајнију основу за даљу изградњу и развитак односа у нашем самоуправном социјалистичком друштву. То је омогућило да дискусија буде конкретна, јасна и одређена, тј. плодносна. У том духу, изнећемо критичке примедбе на неке одредбе у Нацрту устава СР Србије (даље: Устав Србије) из области својинскоправних односа, друштвене заштите самоуправних права и друштвене својине и смењивости делилаца правде путем реизборности. Сва су ова питања на идентичан начин регулисана и у Нацрту устава СФР Југославије (даље — Устав Југославије) осим једне допуне у вези са функцијом самоуправног правобраниоца на шта ћемо посебно указати.

### *1 Својинско-правни односи*

Као што је познато имовинско-правни односи у нас врло су мало регулисани позитивним законодавством. Због тога су судови приморани да се служе правним правилима законодавства бивше Југославије које је било веома хетерогено и припадало различитим законодавним системима. То је, свакако, између осталог, условило претрпаност и неефикасност судова. Значај правилног регулисања ових односа треба видети и у стварању услова за превазилажење основног зла у нашем друштву — социјалних неједнакости. Отуда је насушна потреба за постављање неких јединствених принципа имовинско-правног режима у читавој нашој заједници. То се у првом реду односи на постављање горње границе приватног власништва, на јасност, одређеност и прецизност ових одредби.

Ставом другим члана 67. Устава Србије предвиђа се да грађани могу имати право својине на стамбене зграде и станове за задовољавање личних и породичних потреба, као и за вршење делатности личним радом у складу са правом грађана зајемченим уставом односно уставним законом покрајине и са условима које одређује закон. Ставом трећим истог члана одређено је да границе права својине на стамбене зграде и станове одређују се законом. У вези са овим, указујемо на следеће: прво,

уопште се не одређује горња граница власништва на ове непокретности. Постоје схватања да је граница одређива. Наиме, максимум се одређује потребом за задовољавање личних и породичних потреба за становање и за вршење делатности личним радом, што се ближе прописује законом. Надаље, друштвеним договорима између република односно покрајина могућно је усклађивање заједничких интереса грађана из области ових односа и сл. По нашем схватању, Уставом Југославије треба одредити максимум власништва на поменуते непокретности. Тиме би се обезбедило јединствено регулисање овог значајног питања на територији читаве наше заједнице. Истовремено створили би се услови за превазилажење многих неправилности, које су данас добро познате, које се јављају у вези са становима, стамбеним зградама и пословним просторијама. Друго, из текста цитираног члана произлази да грађанима није зајемчено право својине на пословне просторије. Истина је да члан 62. Устава Србије у свом ставу другом предвиђа (у вези са самосталним личним радом средствима у својини грађана) да се законом уређују границе права својине на пословне просторије које одговарају вршењу делатности самосталним личним радом. Међутим, сматрамо да је немогуће изоставити зајемченост права својине и на пословне просторије у ставу другом цитираног члана јер је то у складу са систематиком постављеном у нацртима оба устава.

Уставом првим члана 68. Устава Србије зајемчено је грађанима да, под условима одређеним законом, трајно користе стан у друштвеној својини ради задовољавања личних и породичних стамбених потреба (станарско право). Тиме станарско право на становима у друштвеној својини прераста у уставну категорију као један од основних животних услова грађана. Али, у ставу другом истог члана предвиђа се да се право грађана на коришћење стана на који постоји право својине уређује законом. То значи, да се грађанима не зајемчује станарско право на становима на које постоји право својине. Чак ни онима који су то право стекли по постојећим прописима. То сматрамо неправилним. Тим пре што се законом (и друштвеним договором) могу различито регулисати нека питања станарског права с обзиром на то да ли је реч о стану у друштвеној својини или стану на који постоји право својине. У сваком случају, треба зајемчити станарско право грађанима који су га стекли по досадашњим прописима на станове на које постоји право својине. Најзад, у ставу трећем члана 68. Устава Србије треба посебно нагласити улогу месних заједница у организовању грађана који се укључују као корисници у управљању стамбеним фондом као један од чинилаца у самоуправним интересним заједницама које се у ту сврху оснивају. У том смислу требало би у овом ставу после „... непосредно и путем органа које сами бирају станари...“ додати „организовани у месној заједници“.

Уставом првим члана 70. Устава Србије земљорадницима се зајемчује право својине на обрадиво пољопривредно земљиште у површини од највише десет хектара по домаћинству. Уставом другим истог члана предвиђено је да се законом у брдско-планинским крајевима ова граница може повећати. Уставом трећим овог члана прописује се да закон одре-

бује у којим границама и под којим условима остали грађани (неземљорадници) могу имати право својине на пољопривредно и друго земљиште. Ставом четвртим истог члана предвиђено је да се законом одређује у којим границама и под којим условима остали грађани и земљорадници могу имати право својине на шуме и шумско земљиште. У вези са одредбама овог члана могуће су различите оцене и критике. Ми се задовољавамо изношењем само неких од значајнијих примедби. Прво, из целог члана (а он регулише све у вези са наведеним питањима) није јасно да ли неземљорадници могу имати право својине на обрадиво пољопривредно земљиште. Друго, уопште није предвиђена обавеза или могућност да се законом ближе одреде границе и услови права својине земљорадника на обрадиво пољопривредно земљиште, као што је то учињено за станове, стамбене зграде, пољопривредно и друго земљиште, шуме и шумско земљиште. Наиме, из става првог произлази да свако домаћинство не може имати максимум обрадивог пољопривредног земљишта, тј. десет хектара. То зависи од краја у којем се земљиште налази, од броја чланова домаћинства итд. Све је то ближе могуће одредити само законом (разуме се и друштвеним договором). Треће, сасвим је извесно да неземљорадници могу имати право својине на, између осталог, шуме и шумско земљиште, у границама и под условима одређеним у закону. У вези са овим питањима указујемо на следеће: ваљало би озбиљно размислити када је реч о зајемчењу права својине неземљорадницима на обрадиво пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште. Чини нам се да су оправдани захтеви грађана изнети у дискусији о нацртима устава да се јасно и недвосмислено предвиди немогућност неземљорадницима да имају право својине на обрадиво пољопривредно земљиште, шуме и шумско земљиште. Бећ данас је више него јасно да је то услов за стицање дохотка без резултата свога рада (често експлоатацијом туђег рада), чиме се само одржавају и продубљују социјалне разлике између (иначе равноправних) грађана и стварају разне друге неправилности. У том смислу ваља поменути члан 70. јасно и прецизно поставити.

Као што смо видели, земљорадницима се зајемчује право својине на обрадиво пољопривредно земљиште. Међутим, ништа није предвиђено као гаранција да ће такво земљиште бити обрађено. Да и не говоримо о обавези власника о искоришћавању земљишта под условима којима се обезбеђује рационално искоришћавање земљишта и други општи интереси. Таква обавеза је предвиђена чланом 20. став два Устава СФР Југославије од 1963. године. Према пропису тога члана, земља је добро од општег интереса (став први), и свако земљиште мора се искоришћавати у складу са законом предвиђеним општим условима којима се обезбеђује рационално искоришћавање земљишта и други општи интереси (став други). У том смислу треба допунити члан 70. Устава Србије.

## II Друштвена заштита самоуправних права и друштвене својине

Поред постојећих класичних правних и ванправних облика заштите самоуправних права радних људи и друштвене својине, нацрти оба устава

предвиђају и самоуправног правобраниоца као самосталног органа друштвене заједнице.

Овом органу упућују се разне замерке. Пре свега, сматра се да је реч о непотребном односно сувишном органу јер представља само допуну читавом класичном правном облику заштите социјалистичког самоуправног система. Његову функцију са успехом би могао да обавља јавни правобранилац. Посебно се истиче да овај орган не доприноси владавини радничке класе нити свесном мењању друштвених односа и да је реч о импортованом органу (мисли се на скандинавског омбудсмана који служи за чување и заштиту права грађана). Истиче се да само самоуправљачки ванправни облици заштите то омогућавају. Не улазећи у дубље и аргументованије изношење нашег става у вези са изнетим схватањима, сматрамо потребним навести само две основне чињенице. Прво, заборавља се или се пренебрегава различитост друштвено-економског система у којима постоји сличан орган, па отуда суштина и значај самоуправног правобраниоца (ако се уопште може и говорити о, у суштини, сличним органима). Друго, да се у садашњим условима и на садашњем степену развоја друштвено-економских односа у нашој земљи намеће као нужно употпуњавање и усавршавање класичних правних облика заштите самоуправног социјалистичког система, посебно самоуправних права радних људи и друштвене својине. Очеvidно је, наиме, да се под фирмом заштите самоуправних права радних људи или друштвене својине, у ствари жели често да заштити групни или појединачни интерес, монопол, узурпација самоуправних права, нерационалност и тако даље. Довољно је, сматрамо, указати на иначе одлично замишљени и постављени Уставни амандман XV чија је реализација у пракси озбиљно доведена у питање. Разуме се са тим упоредо треба уводити, усавршавати и мењати ванправне облике заштите самоуправних права и друштвене својине који су без сваке сумње адекватнији нашем самоуправном социјалистичком друштву. Посебно оне који су најближи радним људима (арбитраже, мировна већа и сл.).

Наша је намера да се критички осврнемо на самоуправног правобраниоца у циљу јасније, одређеније и садржајније улоге и значаја које треба да има.

Као први недостатак сматрамо одсуство одредби о томе ко именује и разрешава самоуправног правобраниоца, односно што ближе нису одређени и прецизирани послови и области делатности овог органа. Исто тако, недостају одредбе о томе коме овај орган одговара за свој рад и сл.

Надаље, пошто је реч о самосталном органу друштвене заједнице чија су улога и значај веома велики, сматрамо да би одредбе о овом органу требало допунити у неколико праваца. Прво, нема никаквог оправданог разлога да се и самоуправном правобраниоцу не стави обавеза праћења и проучавања друштвених односа и појава од интереса за оставаривање својих функција, односно да у вези са тим даје скупштинама одговарајућих друштвено-политичких заједница, органима и организацијама предлоге за спречавање друштвено опасних и штетних појава и за учвршћење законитости, друштвене одговорности и социјалистичког

морала. Управо требало би поступити на исти начин као са судовима и јавним тужилаштвима. То је у складу са функцијом коју обавља — заштита општег интереса. Друго, да би се обезбедила већа гаранција за остварење општег интереса који штити самоуправни правобранилац (а тиме онемогућило његово претварање у арбитра изнад свих органа самоуправљања односно утицај „са стране”, бирократизација и сл.), требало би увести супсидијарног самоуправног правобраниоца. Слично као у кривичном поступку. Исто тако, могло би се увести једно колективно тело (односно орган) које би решавало о покретању поступка у оним случајевима када самоуправни правобранилац одбија да покрене поступак на иницијативу овлашћених субјеката и сл. У првом случају пружила би се могућност да свако ко је овлашћен да даје иницијативу за покретање поступка настави тај поступак сам, тј. да иде до краја у остварењу своје замисли о заштити друштвеног интереса. На тај начин увео би се неки облик „општег правобраниоца”. У вези са овим може се поставити питање злоупотреба које би постојале на страни овлашћених субјеката, посебно грађана. Пре свега, треба имати у виду да самоуправни правобранилац дела искључиво у циљу заштите општег, јавног интереса, који је увек шири од оног према којем се поступак покреће. Надаље, у таквом случају самоуправни правобранилац би у сваком тренутку развоја поступка могао преузети настављање поступка. Најзад, ваља поћи од чињенице да би било мало оних (бар у прво време) који би се појављивали као супсидијарни правобраниоци, иако смо сасвим сигурни да би их било, што показује досадашња пракса у вези са заштитом самоуправних права радних људи и друштвене својине — и од грађана и од правних лица. Радило би се по правилу о случајевима најтежих облика повреде самоуправних права односно друштвене својине. У другом случају, обезбедило би се покретање поступка у оним случајевима када би самоуправни правобранилац одбијао заштиту општег интереса ускраћивањем покретања поступка у надлежног органа на иницијативу овлашћених субјеката. У оба случаја то би била моћна средства за заштиту самоуправног правобраниоца од претварања у бирократски орган, орган изнад друштва и сл. Било би могуће увести и супсидијарног правобраниоца и колективни орган. У том случају колективни орган би одлучивао у свим случајевима када самоуправни правобранилац одбије иницијативу овлашћених субјеката, а постоји одсуство супсидијарног правобраниоца, и тако даље. Узмимо, примера ради, колективни орган за представке и притужбе грађана. Он би могао вршити улогу органа чије установљење предлажемо. Или, пошто ће свакако самоуправни правобранилац имати заменике, могло би се предвидети да у наведеним случајевима одлучују поред њега и његови заменици, тј. да се на тај начин формира то колективно тело, и тако даље, и тако даље. Треће, ваљало би размислити о увођењу права „вишег” самоуправног правобраниоца да у појединим случајевима врши послове из надлежности „нижег” самоуправног правобраниоца. Ово онда када би „нижи” самоуправни правобранилац одбијао да покрене поступак или изврши неку другу радњу из његове надлежности, или када би оценом конкретног случаја „виши” самоуправни правобранилац нашао да је оправдана баш његова интервенција и сл. Ако се пође од чињенице да

самоуправни правобранилац дела искључиво ради заштите општег интереса, није тешко замислити оправданост овог предлога. Штавише, можда би из овог разлога требало предвидети, под истим или сличним условима, право и „ниже“ самоуправног правобраниоца у односу на „вишег“ самоуправног правобраниоца. У сваком случају, то би био користан изузетак од правила да свако дела у оквиру своје надлежности. Четврто, указали смо на то да Устав Србије уноси једну допуну у односу на Устав Југославије у вези са самоуправним правобраниоцем. Наиме, чланом 130. Устава Србије предвиђено је да скупштина друштвено-политичке заједнице, у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, има право да распусти раднички савет, односно други одговарајући орган управљања, и распише изборе за чланове тог органа, да распусти друге органе управљања и смени са дужности пословодне органе и друге раднике на руководећим радним местима, да обустави од извршења акте, одлуке и радње којима се повређују самоуправна права радних људи и друштвена својина, да у складу са законом привремено ограничи остваривање одређених самоуправних права радних људи и органа управљања, као и да предузима друге законом утврђене мере у организацијама удруженог рада, месним, интересним и другим самоуправним заједницама и организацијама, ако организација или заједница не испуњава своје законом утврђене или уговором преузете обавезе, или ако се у њој битно остваривање самоуправних права радних људи или теже оштете друштвени интереси. Устав Југославије то исто предвиђа у свом члану 111. Устав Србије допуњује овај члан предвиђајући да скупштина друштвено-политичке заједнице има обавезу да пре предузимања наведених мера прибави мишљење синдиката, коморе и других заинтересованих организација и заједница о оправданости предузимања такве мере. Није потребно, сматрамо, ближе образлагати ваљаност ове допуне. Међутим, требало би по нашем мишљењу ову допуну унети и у Устав Југославије и тиме обезбедити обавезно преузимање исте од свих република и покрајина. Тиме би се повећала и побољшала улога и значај самоуправног правобраниоца, и обезбедила сигурнија заштита самоуправних права радних људи и друштвене својине преко за то најпозванијих и најзаинтересованијих фактора у нашем друштву. У исто време тиме би се обезбедило остварење једног од основних принципа нашег уставног система — принципа ангажоване одговорности, посебно, синдиката и комора у нашем самоуправном друштву. У вези са овом допуном сматрамо да би ваљало боље испитати потребу обавезног прибављања мишљења у сваком случају, тј. без обзира на меру која се у конкретном случају предузима. Било би можда оправдано да се то чини само у вези са предузимањем најоштријих мера. Вероватно би било нецелисходно увек тражити мишљење, нарочито онда када је потребна хитна интервенција а реч је о блажим мерама, и сл. У том погледу могућно је предвидети, прво, случајеве у којима би било обавезно прибављање мишљења, друго, случајеве у којима би се остављало на оцену прибављање мишљења и, треће, случајеве у којима мишљења не би требало прибављати. Све ово, у првом реду, с обзиром на тежину мера које треба предузети. Пето, поставља се и питање назива самоуправног правобраниоца. Као што је речено, у

питању је самостални орган друштвене заједнице који дела ради заштите општег интереса а у циљу заштите не само самоуправних права радних људи него и друштвене својине. У том смислу, његов назив свакако није одговарајући. Има схватања да би био адекватнији назив „друштвени правобранилац”, „јавни правобранилац” и сл. Тешко је у том погледу било шта одређеније рећи, па се задовољавамо само указивањем на ово питање. Уосталом, мање је важан сам назив од положаја и функције коју има. Шесто, до сада је одређену функцију у области заштите друштвене својине (њене заштите) вршило јавно правобранилаштво, као орган одређене друштвено-политичке заједнице. Исто тако, многе скупштине друштвено-политичких заједница имају посебне колегијалне органе и стручне службе за представке и притужбе грађана. С обзиром на положај и функцију самоуправног правобраниоца у нацртима устава, за сада је тешко ближе сагледати улогу и функцију и јавног правобраниоца и наведених колективних органа односно служби. Пошто нема сумње да ће неки од ових органа постојати и у новим условима, треба посебно водити рачуна при накнадном преиспитивању потребе постојања сваког од наведених органа и служби, односно при одређивању њихове надлежности. Ово стога што део њихових функција свакако треба да преузме самоуправни правобранилац.

У вези са предлозима да јавно правобранилаштво обавља функције самоуправног правобраниоца, ваља указати на околност да је то немогуће због посебног положаја и функције коју самоуправни правобранилац има по нацртима устава. Ово без обзира на то да ли ће јавни правобранилац (или њему сличан орган) и даље постојати.

### *III Смењивост делилаца правде — судија*

Сталност или смењивост делилаца правде поново је, у вези са дискусијом о нацртима устава, постала актуелна и занимљива тема од које се праве читава проблема. У дискусијама о овом питању износе се разни аргументи.

Према постојећим прописима, судије се бирају на осам година и могу бити поново бирани. То је последица општеувојеног уставног принципа смењивости свих вршилаца друштвених односно јавних функција у нашем самоуправном социјалистичком систему.

Нацрти оба устава (то је случај и у осталим републикама односно покрајинама) прокламују принцип смењивости судија путем њихове реизборности.

Присталице сталности судијске функције полазе од чињенице да начело независности не значи изолованост и независност судова од друштвених и класно-политичких односа, циљева и задатака наше самоуправне социјалистичке заједнице. При оваквом карактеру судијске функције они озбиљно постављају питање оправданости принципа смењивости делилаца правде. Смењивост скрива у себи основану опасност нарушавања

основних принципа на којима почива наш правосудни систем — независност и самосталност, односно сигурност и стабилност у обављању правосудне функције. Ово се огледа у могућности утицања на делиоце правде од стране органа или појединаца који врше избор, тј. носилаца појединачних, групних односно локалних интереса. Проблем се, уверавају присталице овог схватања, до те мере може упростити да о избору одлучује неколико људи, наравно, у име шире друштвене заједнице. Отуда није никакво чудо што на крају изборног периода опада радни елан делилаца правде и што се њихове мисли, уместо на компликоване предмете и проблеме, упиру према онима од којих зависи њихов избор. Због свега тога озбиљно трпи и кадровска политика јер млади напуштају правосудје тражећи сигурније послове. Наше друштво, тврди се на крају, има довољно и правних и политичких могућности да несавесне делиоце правде смени. И тако даље.

По нашем схватању, ови и други аргументи нису у потпуности прихватљиви. Ми се придружимо схватањима оних који у реизборности судија виде незамењив принцип нашег правосудја, односно један од основних услова законитости и правилности у њиховом раду. У том смислу навешћемо неколико, између многобројних, чињеница које оправдавају принцип реизборности судија.

Прво, иако то није од неког посебног значаја, карактеристично је напоменути да се страх од принципа смењивости појавио управо међу делиоцима правде. Таквих, истини за вољу, није велики број. Међу осталим категоријама радних људи односно грађана, овај принцип се, колико нам је познато, веома ретко ставља под знак питања. Дискусија о нацртима устава то, између осталог, јасно показује.

Друго, веома је значајно да се проблем смењивости делилаца правде посматра искључиво у вези са судијама професионалцима. Није нам познато да је било ко и било када овај веома важан феномен постављао у односу на судије поротнике, иако они у суђењу — расправљању и одлучивању — потпуно равноправно учествују са судијама од каријере. Једно од основних уставних начела нашег правосудја јесте зборно суђење — принцип по којем суд суди у већу. Само се законом може изузетно одредити да у појединим стварима (разуме се — стварима мање вредности и мањег значаја) суди судија појединац (професионални судија). Свако веће у првом степену састављено је тако да у њему већину чланова чине судије поротници (у већу од три члана — двојица судија су поротници, а у већу од пет судија — три члана су поротници). Овде остављамо по страни одлучивање у вишем степену, иако и у тим случајевима има већа у којима поротници чине већину чланова. Најзад, одлука се доноси већином гласова чланова већа. Ако се пође и од чињенице да се само о значајнијим стварима суди у већу, то значи да се питање мешања са стране управо поставља баш у овим случајевима. Нико, наиме, нема неког посебног интереса (бар од оних на које се мисли када се говори о утицају са стране) да врши утицај на судију у стварима мањег значаја и мале вредности, тј. када суђење обавља судија појединац — професионалац.



Оно што је основно, питање смењивости судија поротника последица је основног стуба нашег социјалистичког система — принципа учешћа грађана у вршењу правосуђа. А оно се, без сваке сумње, понајвише огледа у томе што у суђењу учествују и судије поротници. Зато се судије поротници бирају на две године и могу бити поново бирани. При свему томе, сасвим искрено и отворено говорећи, шире су и отвореније могућности (објективно посматрајући) за вршење утицаја са стране на судије поротнике.

Треће, принцип смењивости је основни стуб читавог нашег уставног система и инструмент за доминацију улоге и контролу рада у свим сферама друштвених (посебно јавних) делатности.

Четврто, одступање од принципа смењивости довело би сасвим непотребно до привилеговања одређених вршилаца јавних функција у односу на које то најмање треба чинити.

Пето, сталност се тражи за судије на које је, по нашем схватању, најмање било утицаја са стране (разумљиво да је таквих случајева било, али не у тој мери да се због тога праве непотребни проблеми и ограничење једног значајног принципа нашег уставног система), и на које ће, по новом уставном систему, и објективно то бити све теже ако не и немогуће. Тиме се стиче, на жалост, утисак да се жели бацити љага на огромну већину делалаца правде који часно и поштено врше своју дужност, које никада и никакви принципи нису инспирисали и мотивисали у њиховом стваралачком раду — заштити права радних људи и грађана. Иако увек није реч о томе, објективно посматрано, свакако се тиме непотребно наноси штета тако потребном угледу нашег правосуђа.

Шесто, критерији у нацртима устава за избор делегата и судија озбиљно смањују могућност мешања са стране, а делегатски систем, са правом тврдимо, то потпуно искључује. Тако, бар што се тиче новог уставног система, дискусија о постављеним питањима постаје скоро беспредметна (говорећи са аспекта принципа).

Седмо, суђење у већу такође је једна брана за евентуални утицај са стране. Важан значај има и правило да се одлука доноси већином гласова.

Осмо, изузетак од принципа смењивости управо би онемогућио доследну примену услова и критерија за избор делалаца правде, а посебно би се угрозила интенција читавог система — да млађи и способни, посебно класно опредељени кадрови, долазе у прави тренутак и на право место.

Девето, цео проблем је у ствари чисто субјективне нарави. Онај ко је подложен утицају, има далеко веће шансе у принципу сталности. Иако су услови за престанак судијске дужности — стручна способност и морална (односно политичка) подобност — исти и у смењивости и у сталности, нема никакве сумње да они у принципу смењивости имају посебну тежину. Зато сматрамо да решење проблема треба тражити у систему избора путем услова и тежине критеријума за избор — и судија и оних

који их бирају. Пре свега са класне, стручне и моралне позиције. Томе чврсте основе и гаранције пружа баш нов уставни систем. Другим речима, ако се искључи злоупотреба права приликом избора делилаца правде, с једне стране, и кршење закона од стране судија, с друге стране, проблем би сам по себи био решен. Судија би обављао своју дужност док то жели, односно док је то друштву потребно. Сигурност би тако била зацементирана — и за судије и за оне који их бирају и, што је од посебног значаја, за оне коме се дели правда — радне људе и грађане.

Само узгред напомињемо да се све ово *mutatis mutandis* односи и на јавне тужиоце.

*Др Верољуб Рајовић*

## ДВА ЗАПАЖАЊА И СUGЕСТИЈЕ ПОВОДОМ ТЕКСТА НАЦРТА УСТАВА СР СРБИЈЕ

Нацрти устава и савезног и појединих република употпуњавају наш пут изградње социјализма и његовог даљег развоја. Доследно томе, они садрже и извесне нове и специфичне инструменте помоћу којих ће се вршити даља социјалистичка изградња у Југославији. Такве инструменте представљају и самоуправни споразуми и друштвени договори и нова подела законодавне надлежности између Федерације и појединих Република. Поводом и једних и других, ја ћу у овој дискусији изнети извесна моја запажања и сугестије на поједине одговарајуће текстове Нацрта устава СР Србије, које би, према моме мишљењу, требало допунити, јер или не обухватају извесне могуће ситуације или нису довољно прецизни или јасни.

Уколико су у питању самоуправни споразуми, Нацрт устава СР Србије, као и Нацрт устава СФР Југославије, врло јасно одређују, да они обавезују организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице које су их закључиле или им приступиле и да су оне одговорне за њихово спровођење (члан 125, став 2. и члан 106, став 2 пом. Нацрта). Исто тако Нацрти и савезног и републичког устава у члану 107, односно, 126. признају право организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама које сматрају да је самоуправним споразумом других самоуправних организација и заједница повређен њихов интерес, да могу покренути поступак за преиспитивање самоуправног споразума на начин утврђен законом. Ако се ове две одредбе не посматрају изоловано, него једна с другом у вези, произлази да у напред наведеној ситуацији, самоуправни споразум не представља за самоуправне организације и заједнице, које га нису закључиле, »res inter alios acta« („ствар“, која се њих не тиче) и да им је због тога признато право покретања поступка за преиспитивање поменутог споразума.

Међутим, како је и теоријски и практично могуће, да самоуправним споразумом не буду повређени интереси трећих лица (самоуправних организација и других) и да због тога не постоји потреба за покретање поступка ради његовог преиспитивања, али да *не спровођење* појединих његових одредби врећа њихове интересе, поставља се питање, да ли у овој ситуацији треба признати право трећим лицима на покретање поступка због не спровођења самоуправног споразума. Мени изгледа да то треба учинити, не само што је у питању заштита интереса трећих лица него

и због тога, што би признање једног таквог права доприносило ефективном спровођењу самоуправног споразума и у оним случајевима, када учесници самоуправног споразумевања, не би сматрали да треба решавати ову повреду пред арбитражом или на други начин. Поред тога, оно би доприносило и постојању правне сигурности у оној области друштвених односа, која по Нацрту устава може бити предмет самоуправног споразумевања. Из наведених разлога сматрам, да би у Уставу, у одељку који носи наслов „Самоуправни споразуми и друштвени договори” требало унети одредбу, којом би се признало право трећим лицима (лицима која не учествују у самоуправном споразумевању) чији су интереси повређени услед неспровођења самоуправног споразума да покрену поступак на законом утврђени начин због неспровођења самоуправног споразума. Под „трећи лицима” требало би, према моме мишљењу сматрати не само самоуправне и радне организације и заједнице, него и остала југословенска правна лица и југословенске држављане.

Што се тиче текста Нацрта устава СР Србије, који се односи на законодавну надлежност Републике, моја примедба се ограничава само на члан 281. тачка 3, односно на онај текст, који се односи на имовинскоправну материју. Наиме, формулација поменутог текста није довољно прецизна и јасна, када се пореди са текстом члана 253. став 3. Нацрта устава СФР Југославије, јер из овог поређења произлази, да Република Србија уређује све облигационе и уговорне односе, а не само оне који не спадају у надлежност Федерације. Иста примедба односи се и на својинскоправне и друге стварноправне односе, као и на друге имовинскоправне односе, за које је у поменутом тексту речено да их уређује Република Србија, јер и уређивање једног дела ових односа долази у надлежност Федерације. Из тих разлога, мислим да би требало у овом обиму преформулисати члан 281, тачка 3. Нацрта републичког устава и то у том смислу, што би се назначило да Република „уређује облигационе и уговорне односе, својинскоправне и друге стварноправне односе, основне имовинскоправне односе, уколико њихово уређивање није у надлежности Федерације”.

*Др Михаило Јездић*

## ПРИМЕДБЕ НА ЧЛАНОВЕ 30. И 46. НАЦРТА УСТАВА СРС И СФРЈ

У члану 30. Нацрта устава СР Србије, а такође и нумерички и садржајно у Нацрту устава СФР Југославије уређује се питање права радника у радним заједницама образованим ради вршења послова од заједничког интереса за више основних и других организација удруженог рада и за организације удруженог рада удружене у пословна удружења и друге облике удружења. Предвиђено је да ови радници имају право на лични доходак и средства за заједничку потрошњу у складу са начелом расподеле према раду и са основама и мерилима расподеле који важе у организацијама удруженог рада, као и одређена друга самоуправни права у складу са природом послова које врше и са заједничким интересима ради којих су ове радне заједнице образоване.

Пре свега, овде се употребљава термин „радне заједнице“. Тај термин је до сада био у употреби за радне колективе организација удруженог рада. Сама употреба овога термина већ изазива одређену забуну. То се и показује у радним организацијама у току уставне дебате. Међутим, није реч само о терминолошкој забуну. По среди је и правна забуна. До ове забуне долази у вези са ставом 3. члана 30. Нацрта. У том ставу се истиче да се међусобна права, обавезе и одговорност радника у овим радним заједницама и корисника њихових услуга уређују уговором, у складу са законом и самоуправним споразумом или друштвеним договором. Другим речима, ове радне заједнице са гледишта права могу бити, односно јесу, субјекти права и обавеза, као и одговорности. То значи да поред основних организација, следећи доследно текст Нацрта, имамо и друге субјекте права, правна лица у радној организацији односно у пословним удружењима. То би јако отежавало односе у пракси и дошло би до врло различитог поступка у образовању ових радних заједница, па и великих сукоба у радним организацијама, основним организацијама удруженог рада, заједницама основних организација удруженог рада и пословним удружењима. Посебно би дошло до неспоразума у оним организацијама где досадашње тзв. „заједничке службе“, већ представљају основне организације удруженог рада. Наиме, у већини радних организација у складу са Амандманом ХХI образоване су основне организације удруженог рада. Заједничке службе ових организација (некадашња дирекција предузећа) су у многим радним организацијама образоване у основну организацију заједничких служби. Ове основне организације су се путем самоуправног споразума о удруживању удружиле у радну организацију

са основним организацијама чије заједничке послове обављају. Сигурно, реч је о таквим „заједничким службама“ које имају све неопходне услове предвиђене у Амандману XXI на Устав СФР Југославије. У низу радних организација ове службе, организоване у основне организације удруженог рада, успешно и ефикасно послују. Истина, појавила се и одређена друштвена критика и истиче се да овакво организационо решење омогућава развој технократских тенденција у великим радним организацијама. Наравно да би ту тврдњу требало доказати ваљаним аргументима и одговарајућом анализом. Вероватно је да технократске тенденције потичу претежно из других узрока и то је, по мом мишљењу, политичко питање, а не питање организационог уређења тј. постојања или непостојања основне организације удруженог рада, односно уместо ње радне заједнице која видимо има скоро иста права у суштини, само би то било предвиђено самоуправним споразумом, односно у правом плану уговором како је то формулисано у нацртима устава. Неопходно је истаћи да „заједничке службе“ у низу радних организација не испуњавају услове да буду основне организације удруженог рада. Тада би оне били организациони делови других основних организација удруженог рада као њихови саставни делови са одређеним посебним правима која би била предвиђена у статуту тих организација. Уколико су те заједничке службе врло слабо развијене, могле би бити део само једне основне организације удруженог рада, а ако су нешто разубеније, делови односно организационе јединице у више основних организација удруженог рада зависно од природе њихових послова и делатности тих основних организација удруженог рада.

Имајући све горе изнето у виду предлажем да се после става 1. Нацрта републичког и савезног устава дода нови став који би гласио: „Кад постоје услови да организују основну организацију удруженог рада и кад то није у супротности са циљевима других организација удруженог рада и радних организација удружених у пословно удружење и друге облике удруживања, радници у радним заједницама који врше послове за те организације удруженог рада и њихова удружења, организују (могу организовати) основну организацију удруженог рада и своја права и обавезе са другим организацијама регулисати самоуправним споразумом или друштвеним договором“.

Сматрамо да би уношење оваквог става отклонило низ неспоразума до којих у пракси може доћи, а помогло би бољем и ефикаснијем организовању тзв. „заједничких служби“ у радним организацијама. Наравно политички фактори, организација СК, синдикална организација, омладинска организација и органи самоуправљања би спречили све евентуалне девијације у вези са оваквим организовањем. Било који организовани облик, односно организационо решење само по себи не спречава менаџерске и бирократске тенденције, већ делатност људи организованих у друштвено-политичке организације и њихова правремена акција.

У вези са члановима 46, оба Нацрта устава, и републичког и савезног, где се уређује повезивање, удруживање, организација удруженог рада које се баве прометом робе и услуга са производним и другим организацијама удруженог рада у циљу међусобног утицаја на пословну и развојну политику, заједничког преузимања ризика и заједничке одговор-

ности за проширивање материјалне основе, повећања продуктивности рада у производњи и робном промету, као и одговарајућег учешћа у дохотку оствареном међусобном сарадњом. Примећено је у организацијама удруженог рада у области промета робе и услуга да је овај члан стилизован тако да изгледа као захтев упућен само овим организацијама, а не и производним и другим организацијама да сарађују са организацијама удруженог рада у области промета. То се даље аргументује ставом 3. и ставом 6. наведених чланова Нацрта оба устава. Наиме, право учешћа у дохотку је стипулисано тако да је реч о једностраном праву производних организација да учествују у дохотку организација из области промета робе и услуга, а не и обратно о праву и ових организација да на одређени начин, начин предвиђен уговором или самоуправним споразумом о тој сарадњи, учествују у дохотку производних и других организација. Правно, овакво формулисање нема чврсту подлогу. У пословној сарадњи и удруживању уговорни партнери морају бити потпуно равноправни и обавезе у сваком погледу одговарати правима друге стране, односно поштован принцип узајамности. Исто то важи и у погледу права да се савезним законом уређују случајеви и услови под којима се организације удруженог рада које се баве пословима промета робе и услуга обавезно удружују с производним и другим организацијама удруженог рада (став 6, члана 46. Нацрта). Ова стилизација би такође морала бити таква да се види да су и производне и друге организације дужне да се удружују на основу закона, а не да је то једнострана обавеза само организација у области промета робе и услуга. Неопходно је истаћи да су у пракси извесне организације удруженог рада које се баве прометом робе и услуга наишле на тешкоће при покушају да остваре сарадњу са производним и другим организацијама које једноставно не желе да закључе неке другачије уговоре од класичних купопродајних уговора и да пласман и наплативост потраживања пребаце искључиво на организације удруженог рада у области промета. Данас је то и те како велики ризик. Стога би стилизација поменутих ставова морала бити таква да подједнако обавезује све организације упућене на сарадњу и удруживање и савезном закону даје овлашћење у том смислу.

*Др Радомир Буровић*





## ЧЕТИРИ НАПОМЕНЕ НА НАЦРТ УСТАВА СРС

1. — Једна notiца у „Политици“ од 22. септембра подстакла ме је да детаљно прегледам партију о друштвено-економском уређењу. Та notiца гласи овако: „У јавности много се манипулише око опширности нашег Устава, а није довољно схваћено зашто су неки односи овако комплексно разрађени. Поучени искуством недовољне доречености Устава из 1963. године, када су поједина решења из области друштвено-економских односа препуштена законима, детаљнијим објашњењима у новом уставу сведене су на минимум могућности за разна погрешна тумачења“.

Прегледао сам чланове од 9. до 94. Нацрта устава СР Србије. И шта сам констатовао? Да се у тих 86 чланова, деведест и седам пута упућује на закон. Дакле, више него што има чланова. Треба нагласити, да има овде две врсте закона. Двадесет и један је закон у коме се дозвољава одступање од норме дате у Уставу, што је, мислим на месту. Може да се цени да ли је одступање уопште потребно или је велико, али то је ствар политичке целисходности и мислим да у то овде не би требало да улазимо. Међутим, у ових седамдесет и шест помињања, ради се о законима на које се упућује да они регулишу материју; то су такви закони за које се рекло да је Устав зато опширан да би се они избегли.

Као што се сећате и прошли пут сам био за опширност, али за опширност која помаже јасноћу и боље презентирање материје. Остајем и сада при томе да није лоше бити опширан у Уставу, ако та опширност треба да замени интервенцију законодавца у овој материји у друштвено-економским односима, где самоуправно право, аутономно право треба да долази највише до изражаја. То је материја која треба максимално да буде регулисана уставом, а минимално да се упућује на закон. Упућује се овде (то нисам бројао, јер је сасвим умесно) на самоуправне споразуме, на друштвене договоре и на аутономне опште акте самоуправних организација и заједница. Може ту колико год хоће да се позива, није много, јер је то у систему, у сагласности са социјалистичким самоуправним карактером. Можда не свих 76, али по мом осећању, око 60 су сувишни овде и одударaju од система. Још разумем код личног рада, где није у питању социјалистички сектор, где се не ради о самоуправљању у нашем политичком смислу. Заиста је питање мере, шта би овде и где требало унети. Моја би сугестија била да се ова партија још боље проучи и да се види где би се ови закони, на које се упућује да регулишу

ствар — изоставили, а где чак и они којима се дозвољава одступање од уставних одредаба.

2. — Друга напомена се тиче неких одредаба политичког система а односи се на питања самоорганизовања организација удруженог рада (чл. 110—113, 115). Ја сам маркирао као подсетник себи ових неколико чланова, да су они против XV Амандмана. Наиме, ови чланови не само што регулишу организовање организација удруженог рада, радних и других организација, него опет препуштају законима да још даље регулише, тако да се један од значајних елемената аутономности, самоуправности — самоорганизовање овде исцрпљује скоро до краја, те минимално остаје организацијама удруженог рада. У односу на XV Амандман сада се иде супротно за 180 степени; не само што се стављају неке норме у Устав — у органима ОУР, што је, мислим, умесно, јер XV Амандман је опет био превише широк и донекле и нејасан, него се оставља и закону да ту материју разрађује. И сада треба организацију ОУР метнути у Устав, али по правилу само у Устав, не дати више закону да може да још даље иде у детаље и да разрађује материју. Закон би могао да интервенише само ако треба — да се у погледу одређене врсте ОУР одступи од општег правила у уставу. Иначе, не видим колико се ту може говорити о пуном самоуправном положају организација удруженог рада, ако скоро и немају аутономности у погледу самоорганизовања.

3. — У глави о уставности и законитости (у првом члану) заштита уставности и законитости била је раније успостављена између осталог, и ради заштите јединственог правног поретка. То је сада у члану 181. Нацрта југословенског устава и 206. Нацрта СРС изостављено. Што није више тако, сасвим је на месту, јер ми стварно немамо више јединствен правни поредак него девет правних поредака, шест републичких, два покрајинска и савезни, али имамо ипак, мени се чини, одређене јединствене основе правног система. Шта ће то бити, препустимо пракси и теорији — које су то јединствене основе. Има их, не можемо поћи одатле да их нема. Добро, немамо јединствен правни поредак за целу Југославију, али имамо јединствене основе правног система. Зато бих ја предложио да се у члану 181. југословенског Устава и 204. Устава СРС убаца допуна, те да та реченица гласи:

„Ради остваривања уставом и законом утврђених друштвено-економских и политичких односа, јединствених основа правног система и ради заштите... обезбеђују се“.

Из ове куће треба скренути пажњу да има и са наше тачке гледишта нешто јединствено, поред јединственог тржишта. Ви, цивилисти и економисти, најбоље знате колико се тежи уједначавању и налажењу јединствених принципа међу државама, а да ми не пођемо одатле да имамо јединствене основе правног система. Тим пре ако гледате надлежности што их има Федерација (чл. 253). Ако би се анализом надлежности Федерације ишло, нашло би се доста тога што је јединствена основа правног система у СФРЈ, поред других извора.

4. — Још један детаљ. Мени се чини, са гледишта нас, професора права, интересантан детаљ, јер указује на једну нелогичност, а то је

члан 182. југословенског и 207. Нацрта устава СРС. Каже се овако: „Старање о уставности и законитости је дужност судова, самоуправних судских органа итд.“. А код нас се зна (и цивилиста и публициста) да код органа оно што је дужност, то му је ако је надлежан и право, јер то чини надлежност, речено ускостручним језиком. Мислим, да када већ баратамо са изразима дужности и права да би овде требало додати поред дужности да је то и њихово право. С друге стране, у истим члановима, у трећем ставу и једног и другог Устава, каже се да је право и дужност радних људи и грађана да дају иницијативу за заштиту уставности и законитости. Да је то њихово право, мислим, да је јасно изражено, и довољно је; али да сад од свих грађана правимо јавне функционере, да је њима и дужност да дају овде иницијативу, мислим да то у нормативном делу Устава не одговара; тим пре што таква формулација нема никаквих практичних консеквенца.

*Др Никола Стјепановић*



## ОДРЕДБЕ ИЗ ОБЛАСТИ РАДА И МЕЂУСОБНИХ ОДНОСА РАДНИКА У УДРУЖЕНОМ РАДУ У НАЦРТУ УСТАВА СР СРБИЈЕ

Нацрт устава СР Србије садржи извешан број одредаба о раду и положају радног човека на раду и по основу рада, о правима, обавезама и одговорности из међусобних односа радника у удруженом раду, односно из радних односа осталих радника, као што су норме о друштвено-економском положају човека у удруженом раду, о самосталном личном раду средствима у својини грађана са правом коришћења допунског рада других лица, а самоуправном споразуму и друштвеном договору, о слободама, дужностима и одговорностима човека и грађана, где долазе норме о праву на рад, слободи рада, о праву на ограничено радно време, о одморима, о општој и посебној заштити на раду, о праву на социјално осигурање. Сва ова и још друга права од којих су нека класична и општа права радника у радном односу, дата су само начелно и оквирно, што значи да представљају уставну основу за даљу разраду законима и другим општим актима, самоуправним споразумима и друштвеним договорима.

Поводом ових одредаба у Нацрту могу се поставити извесна питања и тражити одређена објашњења, учинити извесне опште и посебне опсервације и дати сугестије или предлоге како би оне могле да се поставе у Уставу и да изгледа њихова садржина и физиономија. При томе, мислимо да посебну пажњу заслужују питања која су начелнијег значаја.

### I

Такво једно питање које ћемо овде изнети у општим цртама, односи се на јединство радних људи по основу рада. То питање није се постављало до доношења Закона о међусобним односима радника у удруженом раду од 13. IV 1973. год. („Службени лист СФРЈ”, бр. 22/73). Напротив, Устав СФРЈ и Основни закон о радним односима прокламовали су начело јединствености радних односа, тј. јединство у основи друштвено-економског и радноправног положаја радника, без обзира где раде. Наиме, Основни закон о радним односима био је потврдио даљу тенденцију ка унификацији нашег радног законодавства у том смислу што су одредбе овог Закона важиле и за раднике запослене у државним органима, ако посебним законом није било друкчије одређено (чл. 18).

На тај начин, овим Законом и другим прописима била је у основи изражена јединственост положаја свих радних људи било да раде у радним организацијама или у државним органима и удружењима, што је одговарало начелним поставкама о јединственом друштвено-економском положају и улози радног човека као јединог носиоца друштвеног рада и управљања друштвеним пословима (Уводни део — Основна начела — II и чл. 9. Устава СФРЈ).

Међутим, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду од 1973. године изгледа да полази од друге поставке: он предвиђа да се посебним законом уређују права и обавезе радника у радним заједницама савезних органа и организација, односно за раднике у републичким и покрајинским органима и организацијама — републичким односно покрајинским прописима, сходно одредбама Закона о међусобним односима радника у удруженом раду (чл. 69, став 4). Слично важи и за још неке друге категорије радника: у радним заједницама организација пословног удружења, привредним коморама и другим општим асоцијацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и њиховим асоцијацијама, и другим организацијама и заједницама, с тим што права и обавезе из удруженог рада радници у радним заједницама уређују самоуправним споразумима о међусобним односима у удруженом раду (чл. 69, став 1—3). Међутим, што се тиче положаја радника у изборним звањима, односно радника које именује или поставља скупштина или њен председник, Председник републике, Председништво СФРЈ или Извршно веће, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду примењује се непосредно, ако посебним законом односно одлукама о именовану или постављану није друкчије одређено, што исто важи и за раднике — грађанска лица у оружаним снагама и раднике у органима унутрашњих послова на које се такође примењују одредбе овог закона, ако посебним законом није друкчије одређено (чл. 68).

Као што се види, закон прави разлику између одређених категорија радника, па на једне проширује непосредно примену одредаба овог закона, уз могућност извесног одступања које би било предвиђено посебним законом („ако посебним законом није друкчије одређено“), док за друге категорије радника одређује да се права и обавезе радника уређују и остварују „сходно одредбама овог закона“, односно за раднике у радним заједницама савезних органа и организација уређују посебним савезним законом (за републичке органе и организације — републичким и покрајинским прописима), „сходно одредбама овог закона“. Најзад, треба навести и чл. 78. поменутог Закона по којем се до доношења посебних закона, на раднике у државним органима сходно примењују одредбе чл. 10. до 70, и чл. 79. овог Закона, ако посебним важећим законима није друкчије одређено.

Наведене су ове одредбе из новог Закона о међусобним односима радника у удруженом раду да би се указало на извесна одступања која чини закон у погледу његовог важења за раднике у одређеним звањима и категоријама према ранијим прописима (с напоменом да знатан број одредаба из Основног закона о радним односима важи привремено и

даље), посебно према ранијем важењу основног савезног радног законодавства на раднике у државним органима.

Полазећи од тога да између „примене закона” и „сходне примене закона” постоји разлика у погледу важења одређеног закона (у првом случају закон се непосредно и потпуно примењује, а у другом — посредно и то тако да се поједине његове одредбе подешавају и усклађују са циљевима, задацима и потребама одређених организација и заједница, као и са природом и карактером звања, радног места или послова), нама се чини да би више одговарало начелу о основној јединствености друштвено-економског положаја радних људи и отуда јединствености основних права и обавеза радника у раду и по основу рада које истиче Устав, да се закон који уређује та права и обавезе непосредно примењује на све радне људе, па и на раднике у органима и организацијама (као што је то предвиђао Основни закон о радним односима), а да се могућа одступања, којима се не би дирало у ова основна права и обавезе, предвиђају посебним законом или другим општим актима, односно самоуправним споразумима и друштвеним договорима.

Јасно је да основна јединственост положаја људи по линији рада и њихових основних права и обавеза из односа рада не значи потпуно јединственост свих правних прописа из области рада и радних односа. Разлике, мање, могу постојати и постоје у правном регулсању појединих питања и односа из ове области за поједине категорије или групе радника, с обзиром на карактер и циљ организације или службе, установе или органа, као и на природу и значај функције, посла или задатка које обављају радници у тим организацијама, установама или органима. Отуда, и правне норме (закони) који регулишу те односе и та питања морају бити израз те специфичности. Тако, нпр., питање пријема или именовање радника у државним органима не може се потпуно исто регулисати као питање ступања на рад радника у удруженом раду, или како закон каже „стицања својства радника у удруженом раду”.

То су разлози који нас наводе на размишљање не би ли требало још једном преиспитати одредбу чл. 31, став 4. Нацрта устава СР Србије, односно истоветну одредбу из чл. 30, став 4. Нацрта устава СФРЈ по којој „права, обавезе и одговорности радника у радним заједницама органа и организација друштвено-политичких заједница уређују се законом — а кад то дозвољава природа делатности органа и организација — и уговором између радне заједнице и тих органа и организација и општим актом радне заједнице”.

Према овом тексту Нацрта устава излазило би да се радноправни положај радника у државном органу уређује посебним законом (евентуално и уговором) и општим актом радне заједнице. Да ли то значи да ће бити потпуно одвојен и посебан закон, као што је био Закон о јавним службеницима од 1957. године, који је делимично био повезан у неким основним питањима и правима са Законом о радним односима из исте године? Према чл. 69. савезног Закона о међусобним односима радника у удруженом раду може се наслутити да би тако било. Али, онда се

поставља питање: да ли би тиме радници у државним органима били у основи у истом друштвено-економском положају као и остали радни људи у удруженом раду и у свом личном раду уопште, што Устав утврђује начелно за све радне људе, без обзира где раде и у ком својству учествују у друштвеноекорисном раду.

У сваком случају, текст чл. 31, став 4. повезан са чл. 284, став 2. тач. 2. Нацрта устава СР Србије (чл. 30, став 4. повезан са чл. 253, став 1. тач. 2. Нацрта устава СФРЈ), није јасан, врло је неодређен и даје могућности за различита тумачења и схватања. Уз то, сматрамо да би требало унети став у самом Нацрту устава (то важи и за Нацрт устава СФРЈ) да радници у радним заједницама органа и организација друштвено-политичких заједница имају у основи исти друштвено-економски положај и у основи иста права и обавезе као и радници у организацијама удруженог рада.

Да закључимо. По нашем мишљењу, могућа су и друга, требало би предвидети одредбу у Нацрту устава СФРЈ да савезни закон уређује на јединствени начин основна права и обавезе радника на раду и по основу рада (права и обавезе из тзв. „радних односа“ и „међусобних односа радника у удруженом раду“), тако да би се овај закон потпуно и непосредно примењивао у пракси. Поред овог закона, постојао би посебан закон за међусобне („радне“) односе радника у удруженом раду, посебан закон за раднике у радним заједницама друштвено-политичких заједница и други још закони и прописи за одређене области рада, организација и заједница. Но, сви ти посебни закони и други прописи били би повезани са савезним законом у основним правима и обавезама радника у раду и по основу рада.

На тај начин, избегла би се „сходна примена“ савезног закона, односно „сходно уређивање“ посебним законом права и обавезе радника у државним органима и организацијама (што чини важећи Закон о међусобним односима радника у удруженом раду — чл. 69, став 4. и чл. 78). „Сходна примена“ или „сходно уређивање“ одређених односа или питања јесу сувише неодређени и широки појмови, те могу стварати или наводити на ситуацију неједнаког положаја радника у основним правима и обавезама по основу рада.

Укратко, основно јединство радних људи по основу рада требало би обезбедити савезним законом у којем би била утврђена основна права и обавезе у раду, као јединствени за све радне људе у земљи и којим би био зајемчен у основи једнак друштвено-економски положај радника без обзира где раде. А посебни закони и други прописи регулисали би само оне специфичности у односима рада и положаја радника које би произлазиле из посебног карактера, значаја и структуре организације и органа, као и особености односа и положаја у којем се налазе радници тих организација и органа. Те специфичности у односима и положају радника свакако да захтевају и друкчије уређивање појединих односа и питања, не дирајући при томе, у основна, јединствена права и обавезе радника.



## II

Најзад, неколико речи и на чл. 204. Нацрта устава СР Србије, односно чл. 176. Нацрта устава СФРЈ. Ови чланови текстурелно одговарају чл. 69. садањег Устава СФРЈ.

Још приликом доношења савезног Устава, била је учињена опсервација да је он доста преуско постављен и да у погледу одговорности за штету обухвата само државне органе и организације које врше послове од јавног интереса, а не и радне и друге организације и заједнице у нашем друштвеном уређењу. По нашем схватању, сагласно начелу из Уводног дела Нацрта устава СФРЈ (под II) да неприкосновену основу положаја и улоге човека чини, поред осталог, и поставка о *једнакости* права, дужности и *одговорности* људи у складу са уставношћу и законитошћу, чини се да би чл. 176. Нацрта устава СФРЈ, односно чл. 204. Нацрта устава СР Србије требало тако формулисати да представљају општу норму и начело за одговорност у случају проузроковања штете трећем лицу, било да штету проузрокују радници државног органа и организације која врши послове од јавног интереса, било радници организације удруженог рада или друге самоуправне организације и заједнице. Уосталом, Закон о међусобним односима радника у удруженом раду предвиђа (као што је то предвиђао и Основни закон о радним односима) како одговорност за штету проузроковану основној организацији удруженог рада, тако и трећем лицу (чл. 47—52), па би то уставно требало потврдити као начело које се ближе разрађује законом. Свакако да би овде могли постојати оправдани изузеци у погледу услова и основа одговорности (ти услови и раније и данас нису исти за одговорност према организацији и према трећем лицу) због изузетног друштвеног значаја и природе делатности, функције или службе коју обављају радници.

На крају, да напоменемо да смо извесне сугестије својевремено дали и на текст Амандмана XXIII који уставноправно утврђује самоуправне споразуме и друштвене договоре као нове правне инструменте за уређивање међусобних односа радника у удруженом раду, који одговарају нашем новом самоуправном социјалистичком друштвеном систему и данашњем развоју самоуправног положаја и улоге радних људи у том систему. Текст овог Амандмана пренет је, уз извесне мање измене и допуне, у чл. 125—128. Нацрта устава СР Србије, односно чл. 106—109. Нацрта устава СФРЈ, тако да наш став и сугестије које су биле дате на Амандман XXIII остају и даље, те важе и за текст поменутих чланова Нацрта оба устава (Види: Др А. Балтић, Правна изградња самоуправних споразума и друштвених договора, „Економски институт у Загребу“, Загреб, 1972. год., стр. 33, и сл. и Самоуправни споразуми у области уређивања међусобних односа радника у удруженом раду, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 1—3/72. стр. 63. и сл.).

Др Александар Балтић



## ПИТАЊЕ ЗЕМЉИШНОГ МАКСИМУМА И НАЦРТ НОВОГ УСТАВА СР СРБИЈЕ

У току дискусије која се у Србији већ дуже време води о Нацрту новог републичког устава често је покретано и питање да ли остати при садашњем максимуму земље од 10 хектара обрадивих површина по домаћинству. У разним крајевима и у разним местима изношена су, уз разне аргументе, мишљења да би у новом Уставу СР Србије требало предвидети да индивидуални земљорадници могу имати у своме власништву и више од 10 хектара земље по једном домаћинству, дакле, више него што су то до сада могли.

Када се говори о овом проблему мислим да се треба, пре свега, сетити времена у којем су били донети прописи о земљишном максимуму и који су још и данас на снази. Ово је потребно зато да би се видело са каквим аргументима се онда прилазило разматрању овог питања и прихватању једне овакве солуције и да би се затим могло видети да ли такви аргументи још увек стоје или су се појавиле неке нове чињенице које намећу другојачија, чак и сасвим супротна решења.

Као што је познато, 27. маја 1953. био је донет Закон о пољопривредном земљишном фонду општенародне имовине и додељивању земље пољопривредним организацијама којим се дотадашњи максимум земље, који је био установљен Законом о аграрној реформи и колонизацији из 1946. и који се кретао између 25 и 35 хектара обрадиве земље, — смањује на 10 хектара по домаћинству. Вреди напоменути да је овај Закон у својем члану 4. предвиђао изузетке од овог принципа, и то у томе смислу што је дозвољавао да сва домаћинства у крајевима где је земљиште претежно слабог квалитета и где се обрада истог врши на екстензиван начин — могу имати и више од 10, али највише до 15 хектара. Исто тако, дозвољавало се да породичне задруге, које су састављене од неколико ужих породица у крајевима где су такве задруге биле уобичајене, могу имати и више од 10, али не више од 15 хектара. У оваквим изузетним привилегијама у корист породичних задруга ишло се и даље, па се породичним задругама са великим бројем породица, у крајевима где део становништва живи у таквим задругама, допуштало да могу имати у својем власништву и преко 15 хектара.

Ови изузеци поменути су због тога што их у каснијим прописима који се баве овом материјом а, пре свега, у новом Уставу донетом 1963 више не срећемо, што свакако није случајно.

Братимо се, међутим, за тренутак времену када је земљишни максимум био смањен на 10 хектара обрадиве земље. Малопре поменути Закон био је донет у изузетно сложеним и тешким условима. Почетком 1953, као што је познато, постало је потпуно јасно да се не може наставити са даљом политиком колективизације села, која је, из разлога у које овом приликом није потребно улазити, претрпела неуспех. И тако је 31. марта те исте године дошло до доношења прописа на основу којих је свима индивидуалним власницима који то желе било могућно да без тешкоћа напусте сељачке радне задруге, односно да у њих не улазе ако то неће. Овде су се нужно постављала три основна питања. Прво, шта чинити са земљом оних богатијих индивидуалних власника који су се налазили у сељачким радним задругама, а сада исте напуштају; да ли им ту земљу у целини вратити. Друго, како решити проблем опстанка и запошљавања и рада дотадашњих чланова ових задруга који иначе нису имали земље, или су је имали врло мало, а сада, са расформирањем ових задруга, неће имати основа за егзистенцију, пошто би имућнији чланови радних задруга добили натраг своју земљу. И треће, и у ствари најважније и најосетљивије питање састојало се у томе да ли су се смеле у тим годинама, као, уосталом, и касније, сиромашне сељачке масе оставити без икакве перспективе у погледу даљег развоја друштвених односа на селу. Нисмо, дакле, ни хтели ни могли, напуштајући политику колективизације пољопривреде, односно одустајући од даљег форсирања и вештачког одржавања у животу хиљада и хиљада сељачких радних задруга, — да препустимо сиромашне сељачке на милост и немилост богатијим власницима земље. С правом се сматрало да би они који имају више од 10 хектара обрадиве земље, на ондашњем степену техничке опремљености и механизације пољопривреде, морали запошљавати туђу радну снагу, па смо због тога 1953. и донели малопре поменути законске прописе.

Од каквих се мотива полазило при доношењу ових законских прописа довољно се јасно види и из самог мало преопширног назива Закона, којим се 1953. одређује нови земљишни максимум. У његовом пуном називу каже се да је реч не само о пољопривредном земљишном фонду општенородне имовине већ се посебно говори о додељивању земље пољопривредним организацијама. Из детаљније анализе овог Закона и његовог упоређивања са Законом о аграрној реформи и колонизацији, донетим 1946, види се да законодавац сада није хтео да иде на то да се вишкови земље изнад 10 хектара, који би били откупљивани од имућнијих власника, предају сиромашним сељацима, као што је то било великим делом учињено са земљом која је 1946. дошла под удар аграрне реформе, већ је сада ова земља додељивана постојећим пољопривредним добрима и земљорадничким задругама, као и њиховим економијама, или су биле осниване нове пољопривредне организације тамо где их није било, да би тим организацијама била додељена земља откупљена на основу овог Закона. Иако нису биле у питању неке велике површине обрадиве земље, ипак је законодавац, прихватајући баш овакву солуцију, желео да подвуче да му је посебно важно и од највећег значаја да се више не иде као раније на даље фаворизовање и повећање ситних индивидуалних по-

седа, већ да ће будућа аграрна политика бити усмерена у том правцу да се јачају и развијају задружна и општедруштвена газдинства.

У времену од 1953. до 1963. питање земљишног максимума неће бити предмет непосредног законског регулисања, што, међутим, никако не значи да оно у том периоду није било присутно не само на селу већ уопште у нашој земљи. Напротив, веома упорно и дуго су међу индивидуалним пољопривредним произвођачима биле протуране вести о томе да ће се и даље смањивати земљишни максимум, да ће се изнова оснивати нека врста сељачких радних задруга, што ће водити експропријацији земље индивидуалних власника, и слично. Овакви гласови, који су непрекидно, и истрајно били лансирани, уносили су немир, неспокојство и несигурност на селу и дестимулисали индивидуалне пољопривредне произвођаче у њиховим напорима да повећају обим производње и да иду на већа и трајнија улагања. Све ово је нарочито било потенцирано крајем педесетих година, када се брзим темпом почела развијати кооперација између индивидуалних пољопривредних произвођача и друштвених газдинстава. Због свега тога се сматрало политички и економски потпуно оправданим и целесходним да се индивидуалним власницима, поред гаранција које им је у погледу висине земљишног максимума пружао малочас анализирани Закон о пољопривредном земљишном фонду из 1953, даду и неке још јаче и ауторитативније гаранције.

Тако је дошло до тога да се питањем земљишног максимума морао позабавити и нови Устав СФР Југославије, који је био усвојен априла 1963. Међутим, иако се у ставу 2, члана 21. овога Устава земљорадницима „зајемчује право својине на обрадиво пољопривредно земљиште у највећој површини од 10 хектара по домаћинству”, ипак се ни овом приликом не заборавља какви основни задаци стоје пред нашим друштвом у домену аграрне политике. Наиме, не испушта се из вида чињеница да се права и истинска реконструкција пољопривреде у нас не може обезбедити без сталног јачања и развијања друштвеног сектора у пољопривреди. Зато се већ у ставу 1. истог овог члана, пре него што ће се прећи на гаранције о којима је напред било речи, посебно истиче да „Друштвена заједница обезбеђује материјалне и друге услове за оснивање и развитак пољопривредних радних организација на основу друштвене својине земље и друштвеног рада, као и за сарадњу земљорадника са задружним и другим радним организацијама”. На овај начин се одредба која се среће у ставу 2. истог члана, у којој се пружају гаранције индивидуалним произвођачима у вези са максимумом земље, коју могу имати у своје власништву, у суштини појављује као изузетак од генералне линије којом је ишла до сада и којом треба да иде и убудуће не само наша аграрна политика већ и наш друштвено-економски развој уопште.

Свакако из разлога који су напред наведени овога пута се није ишло на даље проширивање овог изузетка у односу на општу линију наше аграрне политике и политике друштвено-економског развоја земље, па се зато сада у овом Уставу ништа не говори о томе да би велике породичне задруге могле имати и више од 10 хектара, као што је то било допуштено Законом о пољопривредном земљишном фонду из 1953.

У току последњих десетак година, као, уосталом, и раније, упркос јасно изражаваним концепцијама на којима је требало да се развијају друштвени односи у пољопривреди, ми нисмо могли тако много учинити у спровођењу једне такве аграрне политике која би допринела брзом јачању друштвеног сектора у области пољопривреде, односно стварању крупне индустријализоване пољопривреде, што смо стално истицали као свој основни циљ. Удео друштвеног сектора у укупним обрадивим површинама у земљи незнатно се повећао у односу на стање које смо имали крајем педесетих година. Кооперација између индивидуалних власника и задружних и општедруштвених газдинстава није се развијала на онакав начин и онаквим темпом као што смо то замишљали. Виши видови кооперације са којима смо нарочито рачунали када смо желели да обезбедимо подруштвљавање процеса производње и створимо погодне услове за бржи социјалистички преображај пољопривреде, а да при том не морамо задирати у својинске односе на селу, — нису дали трајније резултате. Чак су данас готово и напуштени. Нижи видови кооперације, који су се свели на то да индивидуална газдинства само користе разне услуге задруга, не стварају основе за радикалну социјалистичку реконструкцију пољопривреде. Они, истина, омогућавају да се унеколико модернизује пољопривредна производња и да се повећа укупна продукција и продуктивности рада, али то све није довољно у односу на наше велике потребе и у односу на наше свакако веома значајне потенцијале. Већи и чак често и спектакуларни резултати који се у овом погледу постижу на друштвеним газдинствима не могу, због релативно малих површина којим располажу ова газдинства, да надокнаде оно што се не остварује на површинама које припадају индивидуалном сектору, који данас обухвата око 80% укупних обрадивих површина земље.

Све ово о чему је напред било речи, заједно са недовољним инвестирањем у оквиру пољопривреде, неповољним паритетом цена између аграрних и индустријских производа и још неким другим разлозима, о којима је доста писано и који су већ добро познати, — довело је до дугогодишњег и опасног заостајања пољопривреде у односу на друге привредне области. Довело је до таквог заостајања чије се последице све оштрије рефлектују и на даљи развој других области привреде, проузрокујући и одржавајући истовремено стални дебаланс у нашој спољнотрговинској размени и доводећи до дуготрајног дефицита у нашем платном билансу. Овакво стање у пољопривреди морало је изазвати и стварно је изазвало многе дискусије у нашој стручној, па и широј јавности у оквиру којих су предлагане разне мере и солуције које би допринеле савлађивању напред изложених тешкоћа у домену наше пољопривреде.

Поред осталих мера и решења о којима је било речи у вези са овим дискусијама, требало би поменути и предлоге који су били усмерени повећању земљишног максимума. Ови предлози који су покренули доста живу полемику у неким дневним листовима и периодичним публикацијама, почели су се јављати већ у току 1969. и 1970, а срећу се повремено све до данашњих дана. Они се чују доста често и у оквиру дискусије која се сада у нашој земљи води о Нацрту новог устава СФРЈ и о нацрту устава појединих наших република.

Сви они који су се залагали за то да се повећа максимум земље који може бити у приватном власништву, свакако су имали у виду неодрживост ситуације у којој се, на једној страни, јављају милиони ситних, малих и веома исцепканих сеоских газдинстава, а на другој страни се све више повећава број трактора и других ситних и крупних пољопривредних машина у рукама неких индивидуалних произвођача. Заступници идеје о повећању земљишног максимума виде у томе извесну могућност за отклањање ове противуречности. Формирање већих поседа од 10 хектара створило би, тврде они, услове за рационално коришћење машинског парка и за успешније и ефикасније пословање у области пољопривреде у оквиру приватног сектора. Међутим, све оно на шта се може наићи у образложењима присталица повећања земљишног максимума, а посебно о преимућствима крупних поседа у односу на ситне, не представља ништа ново. То су већ и раније рекли класици марксизма-лењинизма, а исто тако и многи грађански економисти. Уосталом, и ми смо то пре којих двадесетак и више година сматрали питањем које је за нас тада било потпуно јасно. Крупна газдинства, али у друштвеном власништву, за нас су била битна основа у нашим плановима за социјалистичку реконструкцију пољопривреде.

У аргументацији неких присталица повећања земљишног максимума ипак се среће и једна занимљива идеја. Пошто се онима који се залажу за досадашњи максимум земље прво приговори да без обзира на време, простор и савремена кретања увек понављају исте тврдње, неки од заступника ове идеје, да би показали сву еластичност у своме резонувању, кажу да би мењање садашње границе аграрног максимума од 10 хектара могло да буде „свакако једна развојна фаза која никако не би могла искључивати неку следећу када настану нове околности и потребе”. По овим ауторима, иначе, повећање земљишног максимума на 20 или више хектара не би могло да значи поновно стварање услова за настанак експлоатације на селу, јер то не би допуштало карактер нашег самоуправног друштва и обим и јачина друштвеног сектора привреде. На жалост, ни издалека није јасно како би се у овим условима избегле озбиљне класне диференцијације у нашој привреди и у нашем друштву уопште.

Као што се види из свега онога што је досад речено, питање евентуалног повећања земљишног максимума има колико економску толико и своју политичку димензију. Ако бисмо посматрали само његову економску страну, онда бисмо могли изнова констатовати добро познату истину о преимућствима која, гледано у начелу, имају крупни у односу на ситне и исцепкане поседе. Од тога, уосталом, полазе и неки економисти и истакнути функционери у оквиру Европске економске заједнице када у последње време предажу низ мера помоћу којих би се у неколико западно-европских земаља постепено формирали крупни поседи, док би велики део ситних индивидуалних произвођача прешао у разне непољопривредне делатности. Такав приступ и такав метод решавања овог питања би се у нашим условима морао оквалификовати као технократско-економистички, пошто он не води рачуна о друштвено-политичком виду читаве ове проблематике. Сасвим је сигурно да би било веома тешко објаснити широким масама у нашој земљи како ми, после безмало три деценије изградње

једног новог, неексплоататорског друштвеног система и после својења земљишног максимума на 10 хектара, што је учињено већ пре 20 година, — можемо ићи на повећање земљишног максимума. Дакле, на враћање на оно стање које смо имали непосредно после рата и после револуције. Објашњење да би данашњи степен механизације пољопривреде омогућио да веће поседе, који би се могли формирати на основу измена уставних и законских прописа које се предлажу, обрађују сами њихови власници, не би било прихватљиво, пошто у нас заправо и не постоји таква техничка опремљеност пољопривреде која би потпуно искључивала употребу туђе радне снаге. Па чак и кад би постојала, овакви аргументи се не би могли уважити јер би то доводило до стварања значајних класних и социјалних разлика, што се не може допустити у једној социјалистичкој земљи као што је наша.

Ове сажете анализе показују да је немогућно одвајати питање максимума земље који може припадати индивидуалним власницима од питања даљег развоја друштвених односа на нашем селу. Уверен сам да се овде не могу и не смеју гајити никакве илузије. Ако бисмо се одлучили да идемо на повећање земљишног максимума, без обзира на то како бисмо ту меру образлагали и бранили, то би, у крајњој линији значило да смо одустали од даљег спровођења социјалистичке обнове пољопривреде, дакле, од принципа који смо прокламовали већ у доба револуције и непосредно после тога, али који, истина, нисмо, из разних разлога, могли увек и са подјенаким успехом да остваримо. Међутим, тај принцип при свем том ми нисмо никад до сада напуштали нити смо били спремни да његово остваривање, које иде споро и уз многа искушења и тешкоће, жртвујемо за љубав неких тренутних користи које би се стекле тиме што би се пружиле шансе неким категоријама имућнијих сељака, да, повећавајући обим својих обрадивих површина и рационалније газдујући и послујући на својим поседима, допринесу унеколико повећању укупног обима пољопривредне производње.

Због свега тога мислим да бисмо се у оквиру наше будуће аграрне и уопште економске политике, ма колико то било сложено и тешко, ипак морали оријентисати на крупна друштвена газдинства и на крупну индустријализовану пољопривреду, што се не би могло спровести без одређених економских и регулативних мера. Ово због тога што су, како је истицао Кардељ још 1959. године, „снаге које дејствују против социјалистичког развитка у области пољопривреде далеко снажније него у другим привредним областима. Национализацијом основних средстава у индустрији и другим сличним мерама ликвидирали смо сваку економску базу буржоазије и сваку могућност стихијске рестаурације капиталистичких односа у тој области... У области пољопривреде је дрљчкије. Ту још увек није потпуно затворена и онемогућена капиталистичка перспектива за један део газдинстава. Зато регулативне мере социјалистичке државе у тој области нису и не могу бити искључиво економског значаја него морају да носе у себи и елементе класне политике, тј. тада када се ради о спутавању или укидању капиталистичких тенденција или приватно-сопственичке шпекулације на рачун заједничког друштвеног интереса”. Дакле, држава се овде појављује као класни инструмент социјалистичких



снага, и као „настављач социјалистичке револуције на овим секторима друштвеног живота где још мање-више постоје остаци старих друштвених односа” (1).

Ван сваке је сумње да се у нас заиста мора наставити са оваквом социјалистичком револуцијом у области пољопривреде, и то не само због тога што би даља одлагања и оклевања у вези са тим могла имати одређених политичких импликација, јер, као што је говорио Лењин, ситна робна производња свакодневно раба капитализам и ситнобуржоаску стихију, итд., — него, пре свега, из чисто економских разлога, пошто се не може очекивати да бисмо стварно и ефикасно успели да решимо проблем заостајања пољопривреде и њеног модернизовања и унапређења у условима када имамо огроман број минијатурних, уситњених и заосталих индивидуалних газдинстава. Сасвим је извесно да таква газдинства не могу представљати у нашим друштвено-политичким условима замену за крупна газдинства, нити могу у перспективи обезбедити хармоничан развој привреде и ослобађање заједнице зависности од приватног сектора у пољопривреди. Па чак и Кауцки, који је у каснијим радовима био одступио од неких својих основних концепција изнетих у свом капиталном делу „Аграрно питање”, у једном спису објављеном у Берлину 1930, — анализирајући схватања Маркса и Енгелса о преимућствима крупних газдинстава над ситним, каже да за њих није свако крупно пољопривредно газдинство а ргиог јаче од ситног газдинства, него је то само оно које располаже средствима модерне технике и модерне аграрне науке, која су ситном газдинству делимично неприступачна, а делимично се чак не могу ни применити на једном таквом газдинству.

Тамо где ситна и крупна газдинства раде са истом техником и истим знањем, наставља даље Кауцки, ту се показује да ситно газдинство стоји боље, пошто је интерес индивидуалних сељака за производе свога привређивања и рада далеко већи него код унајмљених радника на крупним газдинствима. Само већа техника и веће знање, примењено на крупним газдинствима, може да изравна ово преимућство ситног газдинства.

Нема разлога да се претпостави да једна социјалистичка земља као што је Југославија не би била у стању да обезбеди за крупна друштвена газдинства већу технику и веће знање него што их могу обезбедити ситна, индивидуална газдинства.

Уколико би се систематски и истрајно спроводила у живот једна оваква аграрна и уопште економска политика у земљи, у оквиру којег бисмо се све више оријентисали на јачање и даље развијање друштвеног сектора у домену пољопривреде, што самим тим значи и на стварање крупних друштвених газдинстава, онда ће тако постајати беспредметна и дилема о томе да ли ићи на повећање максимума земље коју могу имати индивидуални произвођачи на селу.

Због свега тога мислим да су добро поступили аутори Нацрта новог устава СФР Југославије и аутори Нацрта устава СР Србије када су у

---

(1) Е. Кардељ, Проблеми социјалистичке политике на селу, Београд, 1959, стр. 302.

члановима 68. односно 70. предвидели да се задржи досадашњи земљишни максимум обрадиве земље од 10 хектара по једном домаћинству. Исто тако мислим да је сасвим прихватљива и одредба која се среће у ставу 2. наведених чланова у оба Нацрта устава, у којој се предвиђа да се законом може утврдити да у брдско-планинским крајевима највећа површина обрадивог пољопривредног земљишта по домаћинству, на којем земљорадници имају право својине, може бити већа од 10 хектара. Налазим да је ово једно мудро и еластично решење с обзиром на то да би се тиме, поред осталог, могли створити повољни услови и за развијање сточарства, а исто тако и неких грана воћарства. И, што је још важније, на овај начин се могу ублажити извесне тешкоће које би настале услед тога ако би се на целу државу, односно на све регионе у њој, између којих постоје знатне разлике у погледу квалитета и плодности обрадивих површина, примењивала нека униформна решења.

Имајући у виду све оно што сам до сада рекао, мислим да би решења предложена у Нацрту устава СР Србије и у Нацрту устава СФР Југославије о максимуму обрадивог пољопривредног земљишта од 10 хектара по једном домаћинству требало задржати и усвојити и у дефинитивним текстовима оба ова Устава.

*Др Велимир Васић*

## МЕСНА ЗАЈЕДНИЦА У СВЕТАЛУ НАЦРТА НОВИХ УСТАВА

Проблеми положаја и улоге месне заједнице заслужују посебну пажњу приликом разматрања нацрта устава и то како због реалног значаја ове институције у нашем друштвено-политичком систему, тако и због тога што су искуства која имамо из периода од њеног институисања до данас, у приличној мери незадовољавајућа, те је стога за овај тренутак, када се остварује уставна ревизија, битно да се што је могуће боље и комплексније сагледају и оцене предложена решења. У овом прилогу биће истовремено речи о решењима која су у погледу месне заједнице садржана у Нацрту устава СФРЈ, као и у Нацрту устава СР Србије. Овакв приступ потребан је не само због тога што је реч о огранској повезаности ова два Устава, односно о два сегмента јединствене и недељиве уставности, већ и зато да би се целовитије сагледала предложена решења и у крајњој линији оценила доследност Нацрта републичког устава у развијању и доградњи концепта месне заједнице заступљеног у Нацрту савезног устава.

Када је реч о положају и улози месне заједнице, може се одмах констатовати да је њен основни концепт који је остварен у Уставу од 1963. године, у суштини остао непромењен. Међутим, за разлику од досадашњег Устава, Нацрт новог устава СФРЈ полази од тога да је месна заједница обавезни конститутивни елемент самоуправног система и то не само у општини већ преко општине у целокупном друштвено-политичком систему. Осврнимо се укратко на уставна решења из 1963. године да бисмо боље сагледали новопредложена.

Устав од 1963. године институише месну заједницу, посветивши јој свега један свој члан и то у поглављу о општини у систему друштвено-политичких заједница. Он опредељује месну заједницу као самоуправну заједницу грађана сеоских и градских насеља, у којој грађани непосредно остварују самоуправљање у области делатности које служе непосредном задовољавању потреба радних људи и њихових породица. Статутима општина обезбеђена је уставна могућност да одреде да месне заједнице врше и друге послове ради задовољавања комуналних, социјалних и других заједничких потреба грађана, као и начин финансирања ових делатности.

Устав СР Србије од 1963. године отишао је неки корак даље у конкретизацији положаја месне заједнице. Наиме, преносећи у целини одредбу савезног устава о месној заједници као самоуправној заједници

грађана сеоских и градских насеља, овај Устав доноси и нека конкретнија решења.

Тако је предвиђено да о образовању месне заједнице одлучују грађани настањени на њеном подручју. Дакле, формирање месне заједнице дато је као право, а не као и дужност грађана. Затим, грађанима је обезбеђено право да самостално, држећи се оквира општег плана развоја општине, одлучују о задацима и пословима месне заједнице. Подручје месне заједнице, према овом Уставу, утврђује се статутом општине по претходно прибављеном мишљењу зборовца бирача са подручја за које се образује месна заједница.

Републички устав је исто тако предвидео статус месне заједнице као основни акт којим се у складу са статутом општине утврђују организација, задаци и начин рада месне заједнице.

Најзад, Устав СР Србије је утврдио изворе средстава месних заједница за извршење задатака, као и право да њима самостално располажу. Средства месне заједнице образују се, по њему, из средстава која општина обезбеђује из својих прихода, из самодоприноса грађана, из накнада за услуге, из средстава која у ту сврху издвоје радне организације, као и других средстава утврђених статутом општине.

Месна заједница је, дакле, према уставном концепту од 1963. године, добровољна самоуправна заједница грађана. У републичким уставима се и изричито истиче да сами грађани одлучују о томе да ли ће образовати ову заједницу.

Друга значајна карактеристика овог уставног концепта огледа се у томе што је месна заједница уклопљена, а тиме истовремено и ограничена на друштвено-политичку структуру општине. Такав уставни концепт сам по себи допринео је томе да месна заједница не заузме у пракси оно место које јој по стварном значају за развој самоуправљања припада. Најпре, њен уставом опредељени добровољни карактер проузроковао је одређени застој у формирању већег броја месних заједница.

Сувише глобално утврђивање задатака месне заједнице довело је у пракси до извесних лутања и неретко погрешно усмерених деловања ових институција. Запажене су и одређене тенденције претварања месних заједница у „мале комуне“ са атрибутима власти. Било је присутно исто тако извесно занемаривање значаја месне заједнице као самоуправне институције и њено свођење на ниво обичног сервиса за пружање свакодневних услуга и задовољавање обичних животних потреба грађана. Овакво лутање у тражењу правог места месне заједнице одражавало се и на издвајање и обезбеђивање средстава за њен рад, а сам недостатак тих средстава опет, са своје стране, отежавао је развој активности ове институције у правцу њене значајније афирмације у систему.

Наравно, ово су само неки од узрока који су довели до тога да се уставни концепт месне заједнице као превасходно самоуправне заједнице грађана, не афирмише у пракси у значајнијој мери. То је истовремено и основни разлог због којег су Нацрти нових устава пришли месној заједници са знатно већом пажњом и адекватнијим третманом.

Нацрт устава СФРЈ, како смо истакли, прилази месној заједници као обавезном конститутивном елементу самоуправног система. Њен зна-

чај он опредељује већ и самим местом на којем се она третира. Наиме, месна заједница је у Нацрту заузела своје место у глави посвећеној основама друштвено-политичког система, међу осталим облицима самоуправљања. Исто такво место дато је месној заједници и у Нацрту устава СР Србије.

Нацрт савезног, а исто тако и републичког устава, успостављају како право, тако и дужност радних људи да се самоуправно организују у месну заједницу на подручју насеља, дела насеља или у више повезаних насеља. Дакле, формирање месне заједнице представља не само право, како је то било предвиђено ранијим уставима, већ и дужност грађана. То је најзначајнија новина у уставном поимању месне заједнице.

Међутим, овде би требало ипак запазити то да се ни савезни, ни републички нацрт, не упуштају у даље импликације уставне обавезе образовања месне заједнице. Чини се, наиме, да би републички устав морао одредити могуће решење за случај да радни људи не образују месну заједницу. Без обзира на претпоставку о природном интересу за оснивање месне заједнице, требало би и уставом обезбедити институционално решење за случај непоштовања ове обавезе.

Решења која би се могла предложити за наведену ситуацију, нису ни јединствена, ни једноставна. Ипак чини се да би се тешко могло прихватити оно које даје право општинској скупштини да она донесе одлуку о образовању месне заједнице у случају да такву одлуку не донесу радни људи, како се то предлаже у једном од Нацрта републичких устава. Нама се чини да би било прихватљивије решење које би обавезивало друштвено-политичке организације, а пре свега, Социјалистички савез и Савез синдиката да покрену одговарајуће иницијативе за сазивање зборових бирача о томе, као и да се свестрано ангажују у правцу остваривања наведене уставне обавезе.

Што се тиче задатака месне заједнице као самоуправне заједнице, може се рећи да су они на скоро идентичан начин утврђени у савезном и републичком Нацрту. Поставља се, међутим, питање да ли би републички устав требало да оде неки корак даље у конкретизацији и прецизирању тих задатака. У сваком случају било би оправдано у набрајању питања о којима радни људи одлучују у месној заједници, предвидети формулацију по којој су то и друга питања утврђена статутом месне заједнице. Мислимо да би посебно требало јаче нагласити право месне заједнице да учествује у стварању комуналне политике.

Нацрт устава СР Србије садржи решење по којем се подручја месне заједнице утврђују статутом општине. Чини се да би пре требало предвидети да се подручја месних заједница утврђују управо статутим тих заједница и то на основу претходно прибављеног мишљења зборових бирача. Овакво решење пре би било у складу са Нацртом савезног устава, који предвиђа само то да се статутом општине утврђује начин и поступак образовања месних заједница, док се о утврђивању подручја као праву општинског статута не говори. Статут општине могао би у утврђивању поступка образовања месних заједница ближе одредити и обезбедити критерије за њихово образовање, а само утврђивање подручја требало би

препустити радним људима, као и статутима ових заједница као својеврсним демократским договорима.

Статут месне заједнице као њен основни самоуправни акт предвиђен је како у Нацрту савезног, тако и републичког устава. Међутим, док савезни Нацрт предвиђа да се статут доноси референдумом, докле Нацрт републичког устава не одређује уопште поступак усвајања овог акта. Чак и без обзира на потребу сагласности решења савезног и републичког устава, било би исто тако неопходно да се и Уставом СР Србије гарантује одређени демократски поступак за доношење статута месне заједнице. Иако свакако постоје разлози који би се могли навести против референдума (пре свега, они техничке природе), ипак би се с обзиром на значај статута, требало одредити за овај демократски пут његовог доношења. Ту би Устав требало да унесе још једну допуну којом би се јавна дискусија о статуту месне заједнице прогласила обавезном фазом у процесу његовог доношења. У том случају би и референдум за његово усвајање био сасвим логичан завршетак поступка доношења, а непосредно изјашњавање грађана било би у правом смислу израз њихових хтења.

Нацрт устава СР Србије у конципирању месне заједнице води рачуна о томе да су за њено функционисање у оном смислу у коме она треба да доживи своју пуну афирмацију, неопходна одговарајућа средства. Стога он предвиђа изворе из којих ће се ова средства прибављати и то су: средства која радни људи сами непосредно удруже самодоприносом, или на други начин; део дохотка који ради задовољавања заједничких потреба у месној заједници извоје радници у основним организацијама удруженог рада са подручја месне заједнице, као и радници основних организација удруженог рада чији чланови живе на подручју те месне заједнице; затим, део појединих прихода општине који она уступи месној заједници у складу са програмима развоја месне заједнице и општине; део буџета и фондова општине; накнаде за услуге и други сопствени приходи, као и друга средства. Нацрт утврђује право месне заједнице да својим средствима самостално располаже.

Овакав приступ изворима финансирања месних заједница, такође, потврђује консеквентност Нацрта републичког устава у афирмисању и разради основног концепта о месној заједници као значајној карици јединственог самоуправног система. Бројност тих извора, као и само њихово уставно фиксирање, дају пуно основа за уверење да ће месне заједнице имати убудуће стабилнију материјалну основу за остваривање утврђених задатака, који су и по обиму, а још више по своме значају од посебног интереса за наше друштво.

Све што је напред речено довољно показује да је месна заједница, као својеврсна самоуправна заједница, добила веома значајно место како у Нацрту савезног, тако и републичког устава Србије. Она је, заиста, чврсто интегрисана у самоуправни систем који изграђујемо и то како по суштинским обележјима која су јој уставним нацртима утврђена, тако и по бројним решењима која би се могла означити као конкретизација и прецизирање основног концепта. Сами предлози који су овде у погледу појединих солуција учињени, не би никако могли да значе умањивање несумњиве вредности концепта који је наглашен и са доста елемената потвр-

бен. Њихов циљ је, у ствари, у томе да евентуално допринесу даљем настојању да решења буду још адекватнија, а основни концепт још развијенији, што је свакако претпоставка његове пуније афирмације у пракси која ће после устава уследити.

У овом смислу чини се да би требало учинити још две напомене, које би у крајњој линији могле означити и одређене предлоге. Иако се ове напомене чине на крају, то не значи да су оне тако сврстане по значају. Напротив, њихов значај је сигурно већи од неких других које су учињене напред, с обзиром на то што се ишло редоследом текстова нацрта устава.

Пре свега, мислимо да би месне заједнице, као посебно значајан облик самоуправљања радних људи, требало да буду непосредно заступљене у представничким телима свих друштвено-политичких заједница од општине, преко републике и покрајине до Федерације. То би било у духу уставног концепта скупштинског система као својеврсног облика остваривања улоге и места скупштине самоуправног друштва.

Друга напомена могла би се изразити више као дилема о томе да ли би републички устав требало још више да разради месну заједницу. Наиме, постоји прилична несразмера у третирању самоуправљања у организацијама удруженог рада и самоуправљања у месним заједницама у Нацрту како савезног устава тако и републичког. Нема сумње да ће статүти општина, као и статүти месних заједница на овај начин добити веома много простора за аутономно самоуправно организовање месне заједнице. Но, ипак, чини се да би републички устав требало на утврди бар најзначајније демократске принципе на којима почивају месне заједнице, као и њихови односи са другим самоуправним организацијама и заједницама, као и основе организације месне заједнице. У том смислу ваљало би обезбедити уставом постојање одговарајућих демократских облика одлучивања у месној заједници како би ова институција увек и у свему служила интересима радних људи. У ствари, нема разлога да се не поступи слично као у самоуправљању у радној организацији, или бар као код самоуправне интересне заједнице.

На крају само још једна напомена и истовремено предлог. Мислимо да би код месних заједница требало говорити не само о радним људима већ и о грађанима, јер сам термин „радни људи“ не може да обухвати све категорије самоуправних субјеката чије интересе остварују месне заједнице. (Примера ради, незапослени грађани очигледно не могу бити обухваћени овим термином).

*Др Златија Буквић-Велковић*





## ПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ ОСНОВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА УДРУЖЕНОГ РАДА И ЈЕДИНСТВО ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ТРЖИШТА

Дискусија коју смо водили поводом Нацрта устава СФРЈ покренула је низ питања која се нужно намећу и у дискусији поводом Нацрта устава СР Србије. Разлог лежи добрим делом у томе што је одређен број одредби у целини преузет у Нацрт устава СР Србије из Нацрта савезног устава. У садашњем излагању не бих желео да поновим претходно вођену дискусију. Отуда, ја ћу се задржати само на неким питањима која нису била предмет нашег ранијег разговора. Задржаћу се на питањима која заслужују продубљенију анализу, било да она проистиче из новина која предложена решења представљају, било да то налаже друштвено политички значај који она имају за наше радне људе и, шире, за целу нашу заједницу.

*Правни субјективитет основних организација удруженог рада.* — Својство правног лица основне организације удруженог рада утврђује, на посредан начин, одредба чл. 25. и одредба става 1, чл. 26. Нацрта устава СР Србије. Текстови ових одредби идентични су текстовима одредби чл. 24. и чл. 25. став 1, Нацрта савезног устава. Према њима основне организације удруженог рада сврстане су у ред друштвено-правних лица. На непосредан начин својство правног лица признаје се основној организацији удруженог рада и одредбом члана 48. оба Нацрта устава. Текст ових одредби је истоветан. Према овом тексту, основне организације удруженог рада јесу правна лица. У тексту стоји: „правна су лица са правима и обавезама и одговорношћу који им припадају на основу устава, уставног закона покрајине, закона и самоуправног споразума о удруживању”. Пре доношења нацрта оба устава, својство правног лица основне организације удруженог рада било је утврђено на изричит начин одредбом члана 2. Закона о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада. Овим Законом окончана је дискусија која се одвијала пре доношења Уставних амандмана од XX до XLII и која се настала и после њиховог доношења, а уследила је због нејасноће текста Амандмана XXI, који се односи на ову материју.

Сада је од интереса за правну теорију то да објасни шта ови текстови доносе ново у општој теорији правних лица. Затим, од значаја је за овај моменат и питање да ли је Нацрт устава СР Србије могао и је ли требало да оде даље од Нацрта савезног устава и већ поменутог Закона о конституисању.

Из текста одредбе члана 48. оба Нацрта произилази да се „права и обавезе и одговорност“ основних организација удруженог рада утврђују уставом, уставним законом покрајине, законом и самоуправним споразумом. Ово се истовремено односи и на „њихове радне организације и друге организације удруженог рада“, дакле и на предузећа у чијем су саставу односно која су настала удруживањем основних организација удруженог рада. Са правнотеоријског становишта овакво решење значи да основне организације удруженог рада, као нови тип правних лица у нашем праву, стичу правну способност коју су предузећа имала у односу на друштвена средства и доходак, а да своју пословну способност саме одређују самоуправним споразумом о удруживању у предузеће као сложену организацију удруженог рада. То значи да ову способност саме ограничавају преносећи на предузеће одређена права у иступању према трећим лицима. Предузећа, као правна лица, мењају своју досадашњу правну природу и постају удружења правних лица — основних организација удруженог рада. Отуда, имовину, на којој предузећа заснивају своја права и обавезе према трећим лицима, иста добијају од основних организација удруженог рада. Ова се имовина само условно, према трећим лицима јавља као самостална имовина правног субјекта. У унутрашњим односима она остаје, опредељено на делове, увек имовина основних организација, како у свом пренетом делу, тј. делу који је удружен на нивоу предузећа тако и у делу увећаном пословањем предузећа. У овом погледу предузећа ће се међу собом разликовати у погледу обима имовине која је удружена у њима као и у томе да ли постоји или не субвенциона или солидарна одговорност основних организација удруженог рада за обавезе предузећа. Међутим, ипак остају разлике у погледу обима средстава која стоје иза обавеза предузећа, разлике врло важне за пословне односе са трећим лицима, али разлике које неће доводити до битније правне разлике између појединих предузећа, сем што ће пракса, ради лакшег распознавања, вероватно искристалисати, слично трговачким друштвима, предузећа са потпуном, ограниченом или субвенционарном одговорношћу. Са друге стране, у погледу пословне способности у иступању према трећим лицима, обим па чак и постојање пословне способности за закључење правних послова, зависиће претежно, а за већину предузећа и искључиво, од самоуправног споразума основних организација удруженог рада о удруживању у предузеће. То значи да се може десити да имамо предузећа која неће уопште ни имати право иступања према трећим лицима, у основној делатности, ако основне организације задрже то право у целини, преносећи на предузеће само послове координације и заједничког планирања до случаја да све основне организације искључиво послужу само преко предузећа као њиховог заступника или комисионара. Између ове две хипотетичне крајности могућ је низ, за сада и тешко замисливих, комбинација. Сигурно је да ће из овакве праксе, која ће се неминуовно развити, проистећи и правнотеоријски проблеми у односу на правну природу предузећа. Ту ће бити тешко дати јединствени одговор, а вероватно ћемо бити присутни и процесу развоја различитих типова правних лица у овој области.

Друго питање које се може поставити у вези са правним субјектитетом основних организација јесте, да ли је Нацрт републичког устава

могао и да ли је требало да оде даље од Нацрта савезног устава у одредбама које регулишу ово питање? Нацрт савезног устава јасно је дао знања да републички уставни могу отићи и даље, подразумевајући и уставни закон покрајине. Остављајући по страни вероватноћу да ће, како савезни тако и републички прописи отићи даље у моделирању посебних типова правне личности радних организација у специфичним областима као што су осигурање и банкарство, може се поставити питање да ли је требало да Нацрт нашег републичког устава оде даље у ближе одређивању и дистанцирању правног субјективитета основне организације удруженог рада у односу на правни субјективитет предузећа као удружења основних организација. Предузећа се, чини нам се, убудуће јављају као непотпуна правна лица или непотпуно развијена правна лица, слично јавним и командитним трговачким друштвима немачког права, или као облик правних лица слично акционарским друштвима, друштвима са ограниченом одговорношћу и командитном друштву на акције, зависно од самоуправног споразума. Можда би ову начелну дискусију требало, наравно на начин који одговара природи наших друштвених односа, дати. Но, ако је ово тешко одређено дати у уставу, полазне основе би могле бити ближе дате у њему и закону. Налазимо да би било корисно ако би Нацрт устава ипак ближе одредио основна права основне заједнице удруженог рада. Нацрт, наиме, говори о „неотуђивим правима радника“, о „праву радника да удруже свој рад“ и о „праву на резултате рада“. Сва ова права радници остварују само удружени, када се ради вршења ових права у односу на друштвена средства за производњу и удружују, што је и доминантни облик за наше друштвено уређење. У односу на друге правне субјекте ова права се јављају као права основне организације удруженог рада. Јасно дефинисање ових права допринело би јаснијем одређивању основних организација удруженог рада, правне и пословне способности ових, за нас нових, правних лица. Та „основна права“ *implicit* су дата у врло детаљном обрађивању неотуђивих права радника на више места у оба Нацрта устава. Међутим, када су у питању основна права основне организације удруженог рада, уместо тога, дата нам је једна врло уопштена одредба која упућује на друге текстове (закон и самоуправне споразуме) и која, истини за вољу, непотребно додаје да су основне организације удруженог рада правна лица „...са одговорношћу која им припадају...“ јер је та одговорност већ обухваћена односно проистиче из права и обавеза које се утврђују уставом, законом и самоуправним споразумом. Због тога је у том погледу текст члана 2. Закона о конституисању коректнији од овог који се предлаже у Нацрту устава.

*Јединство југословенског тржишта.* — Друго питање, које смо издвојили као питање које заслужује посебну пажњу, јесте начин регулација јединства југословенског тржишта у Нацртима оба устава. Ово питање није до сада у дискусијама дотицано. Нацрт устава СФРЈ, у делу о односима у федерацији, утврђујући у одредби члана 229. основе јединства југословенског тржишта, предвиђа да се савезним законом утврђују услови размене производа и услуга и услови пословања са иностранством (став 4), а у одредби члана 231. истиче начело да организације удруженог рада послују слободно и равноправно на целој територији

СФРЈ, у складу са прописима који важе за целу земљу и „другим прописима који важе у месту њиховог пословања“. Из овога произилази да Нацрт савезног устава даје изричито у надлежност савезног законодавства регулисање спољнотрговинског промета, док у унутрашњем промету предвиђа двојне оквири, оне који су утврђени општим, савезним прописима и оне који се утврђују односно који важе у месту пословања. Нацрт устава СР Србије сврстао је ову материју у одељак о друштвеном уређењу, посвећујући јој тачку 9. под називом „Обезбеђивање јединства југословенског тржишта у СФРЈ“. У одредби члана 83. овог поглавља утврђује се да организације удруженог рада послују на целој територији СР Србије сходно и у складу са прописима који важе у месту њиховог пословања. Остављајући, за сада, по страни нејасноћу у оба текста, упадљива је разлика да Нацрт савезног устава говори о оквирима које дају општи, дакле савезни прописи и о прописима који важе у месту њиховог пословања, док Нацрт републичког устава говори само о овим другим прописима и само о подручју Србије. Очигледно је да се у Нацрту устава СР Србије претпостављало да важе општи оквири које даје Савезни устав те је намера била да се само додатно утврде оквири за пословање на подручју СР Србије. Међутим, разлика у тексту може да доведе до забуне. Из разлике текста могло би проистећи да за пословање на територији СР Србије важе прописи места пословања, а да изван републике важе општи оквири. Друго, ван сумње је свакако да и за пословање унутар СР Србије, дакле, и за оне основне организације које не прелазе по свом кругу пословања територију Републике, важе и општи прописи, дакле, савезни прописи. Отуда, Устав СР Србије би ту чињеницу, без обзира што је већ садржана у Савезном уставу, морао поново да утврди и тиме изрази своју сагласност у погледу јединства тржишта, јер југословенско тржиште и није друго до збир тржишта република и покрајина, те ове треба својим законодавством, почевши са уставом, да то потврде. Не видимо зашто је то важније учинити за радне људе, као појединце, као што је урађено у ставу првом члана 80. Нацрта устава СР Србије, но што би то било за основне организације удруженог рада преко којих претежни део радника искључиво остварује ово своје право. Друга нејасноћа проистиче из текста који гласи „прописа који важе у месту њиховог пословања“. Да ли се под појмом места пословања подразумева место у којем се одвија сваки поједини посао или се подразумева седиште основне организације удруженог рада? Друго, и сам израз „послују“ нејасан је за ову прилику. Да ли је у питању пословање у смислу делатности или пословање у смислу конкретног привредног посла? Јасније одређивање овог појма је нужно да би се избегао супротан ефекат, да не би дошло до разбијања јединства тржишта. Поставимо питање који су проблеми који могу настати у пракси у вези са овим? У погледу спољнотрговинског промета јасно је да оба Нацрта устава предвиђају да се савезним прописима јединствено регулишу услови размене производа и услуга као и услови пословања организација удруженог рада са иностранством (став 4, члана 229. Нацрта савезног устава и став 2, члана 81. Нацрта републичког устава). У погледу, пак, унутрашњег тржишта треба имати посебно у виду разликовање услова промета робе и услуга од

услова пословања. У погледу услова промета оба Нацрта предвиђају да се они могу прописати законом (став 2, члана 229. Нацрта савезног устава и став 1, члана 81. Нацрта републичког устава). Значи, на територији сваке републике важиће савезни прописи и прописи републике за све организације удруженог рада подједнако, без обзира где им је седиште. То даље значи да ови прописи неће бити у међусобној супротности и да ће републике предвиђати допунске услове због својих специфичних интереса. Законодавство из области облигација предвиђено је за савезну законодавну делатност. Међутим, одредбе о пословању, дате у оба Нацрта, дају места различитом тумачењу. Из чињенице да Нацрт савезног устава помиње опште прописе и прописе места пословања, а да Нацрт републичког устава предвиђа само прописе места пословања, може проистећи тумачење да ће привредне организације односно организације удруженог рада, поред општих услова за вршење њихове делатности, које предвиђају савезни прописи, морати, да би пословале и на територији неке друге републике, испуњавати, поред услова њиховог седишта и услове који се за ту делатност предвиђају у другој републици на чијој територији желе да послују. Ово ће се питање појавити при отварању пословних јединица на територији друге републике. У условима различите привредне развијености појединих република, па чак и покрајина у оквиру република, услови за пословање у појединим делатностима се могу осетно разликовати. Ово нарочито важи за организације удруженог рада које обављају делатност за коју се тражи испуњење неког имовинског цензуса (почетна средства, почетне резерве, итд.). Ово се односи, пре свега, на такозване новчане организације, банке и осигуравајуће заводе. Висок цензус у једној републици могао би да онемогући приступ ових организација из друге републике. Уз постојање већ сада присутне релативне затворености новчаног тржишта у републичка па и ужа подручја, недовољна јасност текста Устава могла би да допринесе јачању ове појаве. Свакако да би каснија интервенција уставног суда ове појаве отклонила, но то не умањује потребу да се нејасноће већ сада уклоне. Сматрамо да би већ сада уставни, како савезни тако и републички уставни, па према томе и Устав СР Србије, морали јасно да истакну начело да организације удруженог рада послују и обављају промет под јединственим условима на целом подручју Југославије односно на јединственом југословенском тржишту. Оно што републике и покрајине могу посебно регулисати, то су услови промета робе на појединим подручјима, али за све организације удруженог рада на једнак начин. То треба јасно рећи. Друго, требало би јасно истаћи да у погледу испуњавања услова за обављање делатности (статусни услови) свака организација удруженог рада, да би пословала на целом југословенском тржишту, треба да испуни само услове који се захтевају у месту где је њено седиште. Другим речима, организација удруженог рада која испуни услове за оснивање и пословање у свом седишту може да послује на територији читаве Југославије односно на целом југословенском тржишту, без обзира који су услови пословања (услови за оснивање и обављање делатности — статусни услови) односно обављања те делатности у другим подручјима. Ствар је, пак, трећих лица, односно пословних партнера да, полазећи од својих интереса, оцењују са којом

ће организацијом склопити посао имајући у виду евентуалне посебне услове оснивања с обзиром на седиште те организације. Само тако се може обезбедити јединство југословенског тржишта посматрано са становишта организација удруженог рада које су на њему у међусобној конкуренцији.

Ограничењем наше дискусије на два, по нашем мишљењу, значајна питања која нису у досадашњој дискусији нашла места, или не бар довољно, далеко смо од тога да исцрпимо сва таква питања која се могу поставити у вези са Нацртом устава. Избор смо свакако извршили полазећи и од нашег интересовања за поједина питања, и органичили на два питања имајући у виду и уобичајено време трајања оваквих дискусија.

*Др Владимир Јовановић*

## НАДЛЕЖНОСТ РЕПУБЛИКЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ И МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

Једна од битних новина нашег новог уставног система свакако је и утврђивање надлежности република и покрајина у области спољне политике и међународних односа. То је природна последица развоја целине политичког, друштвеног и економског система Југославије, у којој нестају класични облици државности и класичног федерализма који уступају пред самоуправном организационом структуром као новином у политичкој организацији друштва. Нови уставни систем представља свакако израз тежње да се у свим областима друштвеног живота институционализује односе у којима ће човек као основни творац бити главни чинилац одлучивања у друштву.

Доследном применом самоуправног концепта организације друштва постепено нестаје дуализма између државе и друштва и у процесу политичког одлучивања. Разумљиво је стога да у самоуправном друштву и креирање политике представља процес у који су укључене и основне ћелије друштва. Јединство спољне и унутрашње политике намеће јединствени третман у новом уставном систему.

Нацрт устава СФРЈ одређује надлежност република и покрајина у области међународних односа и спољне политике и то на два начина: прво, одређујући општа начела спољне политике Југославије оставља републикама, покрајинама и општинама право да у тим оквирима развијају међународну сарадњу и, друго, републике и покрајине имају непосредну надлежност у закључивању одређених међународних уговора на тај начин што без њихове сагласности уговор не би могао бити закључен. Овако утврђена надлежност изражена је у чл. 251. Нацрта устава СФРЈ у којем се каже (ст. 1) да „међународни уговори који захтевају доношење нових или измену важећих републичких односно покрајинских закона или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република или аутономних покрајина, закључују се уз сагласност републичких односно покрајинских скупштина”.

Утврђивањем надлежности федерације, читава област друштвене инфраструктуре остала је у надлежности република. У области културе, науке, социјалног и здравственог осигурања републике имају пуну надлежност. У спољној политици сваке земље ове области заузимају значајно место те се због тога поставља низ питања с обзиром на овако утврђену надлежност република, покрајина и федерације.

Прво питање се односи на организацију процеса одлучивања у спољној политици када је реч о овим областима на савезном нивоу. Ово питање је регулисано савезним уставом.

Друго питање се односи на надлежност република и покрајина у међународним односима. Члан 251. Нацрта устава СФРЈ даје републикама и покрајинама опште овлашћење да развијају сарадњу са организацијама и органима других држава и међународним организацијама у оквиру општих начела спољне политике Југославије.

И у првом и у другом случају неопходно је регулисати процес елаборације спољне политике на нивоу републике и то било да је реч о закључивању међународних уговора у којима републике дају своју сагласност било да је реч о међународној сарадњи коју развија сама република односно покрајине.

У Нацрту устава Социјалистичке Републике Србије предвиђено је ангажовање републике у развоју међународне сарадње. У Уводном делу параграфу X дају се опште смернице надлежности републике у овој области: (1) „Полазећи од уставом утврђених начела и утврђене спољне политике СФР Југославије, Социјалистичка Република Србија развија међународне односе и сарадњу као свој допринос стварању демократских облика повезивања народа, људи и њихових политичких заједница, а у интересу народа и друштвеног напретка, и у том погледу она је отворена заједница... (2) Сагласно Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, утврђеној одговорности република и покрајина Социјалистичка Република Србија учествује у конституисању и спровођењу јединствене спољне политике Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. (3) Социјалистичка Република Србија подстиче и усмерава сарадњу друштвено-политичких заједница на својој територији, организација удруженог рада и других самоуправних организација с одговарајућим територијалним јединицама, организацијама и органима у другим државама...“ Затим у Глави IX о правима и дужностима републике у члану 294. „Социјалистичка Република Србија учествује у складу са Уставом Социјалистичке Федеративне Југославије, у утврђивању и спровођењу спољне политике Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и њених односа са другим државама и међународним организацијама.

Социјалистичка Република Србија сарађује, одржава и развија односе с органима и организацијама других држава и са међународним органима и организацијама у складу са спољном политиком Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и међународним уговорима.

Социјалистичка Република Србија развија политичке, економске, културне и друге односе са другим државама и међународним органима и организацијама, који су од интереса за Републику или за права и интересе њених радних људи и грађана, народа и народности, организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница“.

Област учешћа републике у спољној политици и међународним односима је према наведеном тексту веома широка и пружа велике могућности на овом пољу. Међутим, када је реч о одређивању надлежности органа који овим пословима треба да се баве, Нацрт устава није у довољној мери експлицитан, те сматрамо да би се томе морала посветити већа



пажња. Посебно и због тога, што је ово једна релативно нова функција коју република има у својој надлежности унутар федерације.

Вођење спољне политике захтева утврђени систем припреме и доношења одлуке, затим реализовање одлука у спољним односима и, најзад, спровођење тако установљене политике у унутрашњем политичком животу.

Нацрт устава Социјалистичке Републике Србије регулише прву фазу спољнополитичког процеса утврђивањем надлежности Скупштине СР Србије у члану 298, ставу 4. у којем каже да Скупштина „разматра питања из области спољне политике и међународних односа и даје сагласност на закључивање међународних уговора у случајевима предвиђеним Уставом СФРЈ”.

Друге две фазе спољнополитичког процеса нису еx plicite регулисане у Нацрту устава. Који орган Републике је надлежан за развој „политичких, економских, културних и других односа”. Ово питање је веома значајно како за надлежност републике у закључивању међународних уговора од стране федерације тако и за самостално учешће републике у развоју међународних односа. Мислимо ипак да је од нарочитог значаја за републику област међународне културне и научне сарадње, затим сарадње на пољу социјалног и здравственог осигурања, јер је у овим областима република искључиво надлежна на унутрашњем плану. Певезаност спољне и унутрашње политике указује на значај који републике имају и на плану међународне политике када су у питању ове области.

Правно је несумњиво да међународни уговорни капацитет има федерација и у овој области. Међутим за само закључивање уговора у овој области надлежност република је пресудна у процесу одлучивања (не само у овој области). (Члан 251. Нацрта устава СФРЈ). Као што је познато, само закључење уговора није и коначно постизање циља због којег се уговор закључује. У току његовог спровођења у дело републике имају значајну улогу. Ко у републици и како? Затим, по правилу овакви уговори садрже низ овлашћења а непосредни учесници у реализацији циљева ове уговоре даље развијају и богате њихову садржину. На пример, уговори о међународној научној сарадњи садрже низ одредаба које се односе на установљавање заједничких научних публикација, међународне сусрете научних радника, размену стручњака и, најзад, замашна заједничка истраживања. За реализацију ових уговорних одредби потребна је одређена надлежност органа који ће развијати службе за реализацију овако утврђене међународне сарадње. Поред уговорних облика сарадње, ови уговори остављају могућности уговарања у непосредним контактима научних институција или институција које се баве организацијом научног рада.

Стање праксе на овом пољу у нашој земљи не може се сматрати задовољавајућим. Управо у овој области недостаје организација ове значајне делатности те се њен велики део одвија стихијски тако што научне организације или појединци самоницијативно без плана и организације заснивају овакве односе у међународним размерама. Овакво стање само може штетити овој врсти односа а с обзиром на значајне политичке импликације међународне сарадње на овом пољу.

Из свега изложеног склони смо да мислимо да је потребно и у уставном тексту указати на носиоце и оствариоце ових функција репу-

бличке надлежности. С обзиром да је за напред наведене области (култура, наука, социјално и здравствено осигурање) велики део надлежности пренет на самоуправне интересне заједнице, чини нам се да би низ послова међународне сарадње у овим областима требало ставити у надлежност ових заједница и тако створити за њих права и обавезе да у овој значајној области друштвеног живота поклоне неопходну пажњу. Детаљи остварења ове функције би се разрадили законом.

Развојем ове делатности унутар самоуправних интересних заједница била би остварена у највећој мери веза између унутрашње и спољне политике, што би свакако допринело и коначној елаборацији спољне политике читаве друштвене заједнице.

*Др Радослав Стојановић*

## ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ У ОСНОВНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА УДРУЖЕНОГ РАДА

Ја ћу говорити о елементима делегатског система у основним организацијама удруженог рада са посебним освртом на начин конституисања и надлежност радничког савета новог типа. Као и за већину тема из области самоуправљања, поготову овог у области привреде, може се слободно рећи да ће се моја размишљања истовремено односити на оба Нацрта устава — савезни и републички.

1. — За разлику од ранијих уставних текстова садашњи Нацрти се не задржавају на правним оквирима и садржини самоуправљања, већ прилично детаљно, доследно целом концепту Устава, говоре и о конкретним формама самоуправљања у привреди. У складу са читавом оријентацијом на што непосредније самоуправљање, предност у формулисању дата је облицима директног одлучивања — зборовима радника и референдуму, али су на квалитативно другачији начин обрађене и досадашње форме посредног самоуправљања. У наставку дискусије ја ћу покушати да продубим и детаљније разјасним појам и суштину радничког савета, који несумњиво у новом систему доживљава своју еволуцију, од некадашњег врховног и централног органа управљања до садашњег, или боље речено, будућег органа представничког карактера, коме присуство делегата из основних организација удруженог рада мења садржину рада и приближава га органима директног одлучивања.

2. — Нацрт новог савезног устава у члану 85. и Нацрт републичког устава СР Србије у члану 106, у одељку који се односи на самоуправљање у основним организацијама удруженог рада, кажу: „Радници остварују самоуправљање у основним и другим организацијама удруженог рада одлучивањем на зборовима радника и референдумом, путем делегата у радничким саветима, односно другим органима управљања које непосредно бирају и опозивају и који су им одговорни...”. Оваквом формулацијом устава још једном, и то прецизније него на другим местима, дефинишу облике самоуправљања и одређују њихов редослед по значају. Збор радних људи, најчешће на нивоу основних организација удруженог рада, где га је најлакше сазвати и где, заиста, може ефикасно да ради, а изузетно и на нивоима других већих организација удруженог рада, подразумева присуство свих запослених и мериторно одлучивање о значајним питањима живота и рада. (У досадашњем систему зборови радника су били скупови на којима су радници само дискутовали и заузи-

мали ставове о појединим питањима, али без одлучивања. Раднички савет је био дужан да узме у обзир предлоге зборовог радника, али га ови нису обавезивали).

Што се тиче референдума, он је и овога пута замишљен као облик општег изјашњавања радних људи преко којег колектив одлучује о најбитнијим питањима (нпр., интеграција, дезинтеграција, велика улагања итд.) тајним гласањем, односно давањем одговора „да” или „не”. Иако се на први поглед може стећи утисак да у овом облику непосредног одлучивања нема разлике у односу на стари, досадашњи референдум у привредним организацијама, новине су очигледне: у ранијем систему је одлука референдума обавезивала раднички савет, који је тек на основу његових резултата доносио своју одлуку или предузимао одређене конкретне мере, док у новом систему, у коме раднички савет више није највиши орган одлучивања и управљања, одлука референдума постаје мериторна и коначна. Уосталом, искуство из протекле године примене Уставних амандмана показује и другу, више фактичку разлику: референдум се чешће користи као демократскији облик изјашњавања већине, а његово расписивање се више не завршава на нивоу привредне организације (предузећа), него се све више појављује баш на нивоу основних организација удруженог рада.

Надлежност зборовог радних људи и референдума у основним организацијама удруженог рада је најбоље прецизирана одређивањем такзваних неотуђивих права радника, о којима се одлучује у овим организацијама. О тим питањима, као што су расподела личних доходака, радни односи или располагање средствима друштвене репродукције, мора се одлучивати на најнепосреднији начин, осим ако сами радни људи нису конкретну реализацију ових права, или једног њиховог дела, пренели на неки заједнички представнички орган. Према томе, за разлику од начина изражавања и одређивања надлежности у ранијим уставним и законским текстовима, законодавац се овога пута уздржава од детаљног набрајања послова којима ће се бавити органи посредног одлучивања. Радним људима је остављено да из збира послова, поред оних који су везани за „неотуђива права” радника, одаберу и такве за које верују да се могу ефикасно решавати на зборовима и референдуму. Ствар је самоуправног договора и статута како ће бити подељена и утврђена надлежност између ова два облика непосредног одлучивања, односно шта ће бити договорно, сагласношћу воља свих основних организација удруженог рада, пренето на представничке органе асоцијације (предузећа, привредне организације, сложене организације, заједнице основних организација итд.). Разуме се, нормативним актима саме основне организације удруженог рада утврдиће се и питања која се дају у надлежност радничком савету или другом органу таквог типа у тој организацији, уколико уопште постоји потреба за представничким органима, односно уколико број радника или технологија посла не дозвољавају да се о свим питањима у ООУР-у одлучује непосредно преко зборовог и референдума.

3. — Као што се из цитираних чланова савезног и републичког устава могло видети, поред облика непосредног самоуправљања, поменуто је и раднички савет или неки други орган управљања који радници непо-

средно бирају и опозивају. Другим речима, уставни текстови дозвољавају и постојање неког другог органа индиректног управљања, али су његов састав, карактер и надлежност идентични са радничким саветом. Мислимо да се на овом месту може упутити замерка нацртима што овом другом, „одговарајућем“ органу нису посветили више пажње и боље га разјаснили у односу на „класични“ орган — раднички савет. Да ли је реч о паралелном органу, који може постојати уз раднички савет или само о облику који је алтернатива за раднички савет, да ли се овај други орган односи на неке веће или специфичне асоцијације основних организација удруженог рада — све су то питања на која је требало одговорити и не доводити у дилеме оне који ће уставне текстове непосредно примењивати. Највероватније да је законодавац, у духу читавог концепта и већ остварене примене Уставних амандмана, ово питање, као и многа друга, препустио слободној регулативи нормативних аката самоуправљача. Бојазан од несхватања и неспоразума у пракси, међутим, упркос свему, налаже да се Уставна комисија пре утврђивања коначног текста више позабави прецизирањем поменутих појмова.

Али да погледамо начин конституисања и надлежност ових органа, будући да ту међу њима нема суштинских разлика. Пре свега, у раднички савет основне организације удруженог рада, радне организације или неке друге асоцијације, морају се бирати делегати, чији број треба да одражава структуру радника основне организације и да обезбеђује заступљеност радника свих делова радног процеса у њој. С друге стране, уз ово правило да делегати одражавају структуру организације удруженог рада, вреди одмах поменути и начело, према којем свака основна организација удруженог рада, као основна ћелија и субјект самоуправљања у привреди, мора бити заступљена у сваком органу управљања шире асоцијације (радне организације, сложене организације, организације пословног удруживања итд.). Ни у овом другом начелу законодавац није прецизан био у погледу утврђивања ових органа управљања у којима свака основна организација удруженог рада треба да буде представљена, јер је поред радничког савета и другог одговарајућег органа управљања, који остаје нејасан као у претходним члановима, поменуто и један нови, неразрађен појам — конференцију самоуправљача. Међутим, без обзира на извесне непотпуности, треба се похвално изразити о цитираном начелу, јер оно уноси крупну новину у систем равноправне заступљености свих делова асоцијације, а тиме и стварну могућност утицаја основних организација на доношење заједничких одлука. Мислим да на овом месту вреди подсетити да се у досадашњем систему није доследно примењивао принцип реалне заступљености запослених у вишим представничким органима, нити је то питање било детаљније регулисано у Уставу и законима.

4. — Једно од најзначајнијих места у Нацртима устава, посвећено делегатском начину рада радничких савета, налази се у трећем параграфу члана 109. републичког Нацрта (исти текст је у одговарајућем делу Нацрта Савезног устава). Мислим да је реч о најкрупнијој новини у раду радничког савета и да је недозвољено да о томе говори параграф, а не цео члан. Суштина новине је у чињеници да делегати у вишим органима управљања представничког типа (радничким саветима или њима одгова-

рајућим органима) „раде по смерницама радничког савета односно другог одговарајућег органа управљања основне организације која их је изабрала, и за свој рад су одговорни радницима, односно органу управљања те организације”. Дакле, делегати у радничким саветима основних организација удруженог рада, када ти савети постоје, бирају своје делегате у радничке савете већих асоцијација, које се формирају самоуправним споразумом. Наравно, треба приметити да у представничке органе асоцијација изван основних организација долазе и делегати које у ООУР-има непосредно бирају радни људи, а не њихови раднички савети, с обзиром да у многим мањим основним организацијама, где је све могуће решавати непосредно на зборовима радника, не постоји ни потреба за радничким саветима. Тако делегати стижу на два начина, у суштини иста или веома слична, јер су у једном случају изабрани непосредно од радника, а у другом мање непосредно, односно више посредно од њихових делегата које су претходно непосредно изабрали. Но, без обзира да ли је делегатима у радничком савету асоцијације изборна база цела основна организација удруженог рада или само раднички савет те основне организације, Нацрти устава подвлаче њихову заједничку обавезу да раде по смерницама оних који су их изабрали, што ће рећи по смерницама радника или органа управљања њихових основних организација. Нацрти устава се не баве детаљима око утврђивања смерница, остављајући ово питање закону, који ће доћи после устава или нормативним актима самих основних организација удруженог рада, пре свега, њиховом самоуправном споразуму и статуту. У истом члану Нацрта је изричито речено да се права, обавезе и одговорности делегата према радницима и органима управљања одређују овим актима „у складу са основама делегатског система утврђеним овим Уставом”. Последњом формулацијом Устав је потврдио да је делегатски систем рада радничког савета само део општег концепта делегатског система, који је на разним нивоима предвиђен за читаву сферу друштвеног управљања, од самоуправљања у привреди до скупштинског система у републици и федерацији. Овим поглављем је још једном потврђена и основна идеја из преамбуле и других делова Устава, према којој је основна организација удруженог рада једна од полазних база у изградњи читавог делегатског система у нашем новом друштвено-политичком уређењу. (Узета сама за себе, основна организација удруженог рада се може посматрати као основа за избор делегата у органе управљања асоцијације, којој сама основна организација припада, као што се, с друге стране, може посматрати и као основа за формирање делегација из којих ће кренути делегати у друштвено-политичке и самоуправне структуре на ширем нивоу — у скупштине општина и републичке скупштине. Моје излагање је ограничено само на први аспект — испитивање улоге основне организације удруженог рада у функционисању делегатског система у оквиру саме привредне организације или неке друге привредне асоцијације).

5. — Функционисање новог делегатског радничког савета се не може у потпуности схватити ако не погледамо и његову нову надлежност. Већ сам напоменуо да законодавац овога пута ту надлежност не одређује исцрпно и да ово прецизирање препушта самоуправним споразумима и

статутима, јер круг послова који ће се поверити заједничким органима зависи од воље, или боље речено, од сагласности воља основних организација удруженог рада. Извесна питања су, ипак, Нацртима устава предвиђена за раднички савет радне организације: утврђивање предлога статута, који ће затим бити донет већином гласова свих радника у свакој од основних организација удруженог рада, доношење других општих аката, утврђивање заједничке пословне политике удружених организација, доношење плана и програма рада, утврђивање мера за спровођење заједничке политике и донетих одлука, именовање и разрешавање са дужности инокосног пословног органа односно чланова колегијалног пословног органа, старање о информисању радника, као и обављање других послова, који се у складу са законом утврде самоуправним споразумом и статутом организације. Мислим да већ и овакво минимално набрајање послова радничког савета показује промене у његовој надлежности, јер се треба сетити скорашњег времена када је овај исти орган, у својству највишег органа управљања предузећа, доносио статут, правилник о расподели дохотка и личних доходака, одлуке о формирању необавезних фондова на нивоу привредне организације, одлуке о инвестицијама и радним односима итд.).

Нацрти устава говоре и о трећој категорији питања која се могу наћи у надлежности радничког савета радне организације (прва група обухвата оно што је напред набројано, а друга — сва она питања која на раднички савет договорно пренесу саме основне организације удруженог рада). У трећу врсту, међутим, спадају послови који се односе на неотуђива права радника из основних организација удруженог рада, којих се ове организације не могу одрећи нити их неко њих може лишити, али чија се остварења, делом или у потпуности, посебним поступком могу поверити заједничким органима управљања. Члан 89. Нацрта савезног устава и члан 110. Нацрта републичког устава кажу да се одлуке, „које се односе на остваривање неотуђивих права радника у основним организацијама удруженог рада, доносе у сагласности са сваком од тих организација, на начин утврђен самоуправним споразумом о удруживању”. Може се запазити суштинска разлика између питања друге категорије, која су заједничким споразумом основних организација поверена радничком савету или другом одговарајућем органу управљања радне организације, и ових најзначајнијих питања треће групе, која су, по правилу, резервисана за непосредно одлучивање на нивоу основне организације удруженог рада. Док се у другој групи послова самоуправни споразум узима као довољан правни основ за надлежност представничких органа радне организације, у последњем случају се због изузетног значаја „неотуђивих” права, у конкретном одлучивању, поред самоуправног споразума, захтева и допунска сагласност сваке основне организације.

6. — Нови концепт радничког савета или другог одговарајућег органа управљања показује да Устав, упоредо са јачањем облика непосредног одлучивања, суштински мења природу највишег органа посредног одлучивања. Од класичног представничког органа са елементима доминације, карактеристичним за једну аутономну мањину, која у одређеним условима може да прерасте у аутономну елиту, Устав покушава да створи

тело, у коме ће функционисати директна веза између делегата и самоуправне базе, из које делегати долазе и по чијим смерницама раде. Тиме би се могла елиминисати, или бар умањити, опасност од аутономности представника у органима управљања, што значи опасност од аутономности мањине, односно смањити пасивност већине, с обзиром да је целокупно изборно тело активно укључено у формирање политике и давање инструкција делегатима. Треба очекивати да овај систем може наићи на отпоре и неразумевања у пракси, али су његове предности очигледне, а тиме и обезбеђен успех у догледно време.

*Др Миодраг Трајковић*



## ДИСКУСИЈА О НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ И СР СРБИЈЕ

— Учесће студената у дискусији —

На Правном факултету у Београду одржана је, дана 27. септембра 1973. године, дискусија о Нацрту устава СФР Југославије и Нацрту устава СР Србије. У расправи су узели учешћа студенти и изванредни професори. Ево кратког прегледа занимљивијих излагања.

*Др Момчило Курдулија*

Нацрт устава као најважнијег правног акта еманација је одређене фазе револуционарног развоја нашег друштва, фаза чији је само један део истекао и у којој владајућа класа почиње све више да долази у ситуацију да учини најрадикалније дело — да творца материјалних и духовних добара доведе у позицију да не само *de jure* него и *de facto* суверено располаже плодовима свога рада. Отуда је посве разумљиво зашто опскуранти стално, рафинирано и са несмањеном жестином насрћу на самоуправљање и тековине револуције, али је исто тако разумљиво и наше настојање да текст Нацрта устава — како СФР Југославије тако и СР Србије — буде што адекватнији израз данашњих (и сутрашњих) потреба живота, да он са своје стране потпомаже социјалистички развој друштва, да брижљиво буде написан и да његов речник буде језгровит и стручан, али и релативно лако разумљив. Задаћа је, несумњиво, тако велика да се без напора не може обавити, али је и улог тако значајан да заслужује наше пуно заузимање.

Не треба, разуме се, имати претензије да се све новине и идеје које су натопљене тако дубоким и далекосежним вредностима одмах правно до краја формулишу. Ту трагање за лапидарним правилима у садашњем тренутку тешко да може одвести резултату који би био вредан посебне пажње. Нова социјална стварност захтева и простора и времена. Њој калуши нису добродошли. Отуда се инсистирање по сваку цену на нечему што представља превременост окреће против мотива чија племенитост не долази у питање. Реч је, дакле, о томе да у односним доменима правна мрежа буде довољно широка и еластична да прими нове токове живота, али и да не оставља унутрашње празнине које би могле постати уточиште за страна тела.

У нацртима назначених правних аката има и подручја у којима су новине мање присутне, или их уопште нема, будући да су одређени текстови у целини преузети из садашњих устава, али тиме потреба за посебним напорима правника нимало није смањена. Ово и због тога што нам се пружа прилика за побољшање преузетих текстова или чак потпуно салиминисање неких од њих.

Ми смо 2. и 3. јула имали дискусију о Нацрту устава СФР Југославије. Та је дискусија публикована у „Аналима“ и тако дата јавности. Пре два дана (25. септембра) имали смо и дискусију о Нацрту устава СР Србије. И њу намеравамо да објавимо. У овим дебатама узело је учешћа више десетина наставника и асистената. Није, наравно, наше да судимо о вредности сопственог доприноса, али је наше да се трудимо да сваки наш чин буде у складу са друштвеном функцијом факултета као упутницом која нам једино даје право да усправно стојимо. И вечерашњи скуп има за предмет расправу по оба цитирана правна акта. Очекујемо (и то је природно) да у овој дискусији првенствено узму реч студенти и да изнесу своја запажања и мишљења, како би и овом приликом дали свој прилог ономе за чим тежимо. При томе је мање важно да ли ћемо увек наћи најадекватнију формулацију.

*Др Павле Николић*

Наш вечерашњи састанак је замишљен као дискусија, те ова уводна реч треба да буде само један општи осврт на основне поставке и суштину Нацрта устава. Било би корисно ако би из ове средине потекли и извесни предлози и сугестије које бисмо упутили Координационом телу за праћење јавне дискусије образованом при РК ССРН Србије. У свом излагању ја бих ставио нагласак на проблематику друштвено-политичког система, док ће о питањима друштвено-економских односа говорити колега Шошкић.

Пре свега, ваља констатовати да наша земља, у поређењу са другим државама, много чешће мења свој устав. Таква пракса може бити оцењена као добра или лоша. Разлози честих промена устава у нашој земљи су, међутим, следећи: прво, динамичан развој наше земље од револуције до данас. Друго, опширност самог устава. Наиме, Устав од 1963. је прилично подробно регулисао све области друштвеног, политичког и економског система. Било је потребно тако учинити јер се тиме отклањају оне опасности које могу настати ако устав утврђује само широке оквире за развитак система. У нашем друштву које је још увек младо и у коме изградња социјалистичких односа се не одвија без тешкоћа и отпора, потребно је уставом детаљније регулисати принципе и институције. Међутим, такво регулисање условљава релативно брже застаривање самог устава. Ако је све то тачно, онда одговор на питање да ли је добро што се устав релативно често мења мора бити позитиван.

Узроци промене устава леже у тежњи да се друштвено-економски и политички систем усагласе са оствареним ступњем развоја производних снага и друштвено-економских односа. Одређеније објашњење се може

дати ако се узроци посматрају повезано са циљевима који се желе остварити уставном реформом.

Основни циљ и суштина уставне реформе је у обезбеђењу владајућег положаја и улоге радничке класе и свих других радних људи у друштву и остваривању њихове непосредне владавине над резултатима њиховог рада и средствима друштвене репродукције и у управљању друштвеним пословима уопште. Главни циљ јесте, једном речју, да радничка класа стварно постане субјект и основни носилац целокупног економског и политичког живота у нашој социјалистичкој заједници. Она мора постати одлучујућа друштвена снага. Нацрт устава чини видљиви напор да то оствари. Наше основно опредељење које мора добити уставну потврду јесте у обезбеђењу пуног утицаја радничке класе у друштвеном животу уопште. Тежња је „да власт постане власт радничке класе, а не у име радничке класе“.

Међутим, ови циљеви представљају само корак даље у развоју нашег постојећег уставног система. Нови устав је логички наставак досадашњих уставних промена, нарочито оних које су извршене Амандманима од 1971. Ипак, промене које се врше овим новим Уставом јесу обимне и крупне и имају историјски значај. Отуда се и није могло наставити са вршењем промена путем уставних амандмана, већ се приступило доношењу новог Устава. Међутим, није реч о потпуно новом уставу, али ни о „пречишћеном“ тексту Устава од 1963. То је Устав, који, почивајући на Основним начелима утврђеним у Уставу од 1963, даље развија и унапређује целокупни наш систем. Он ствара услове и средства помоћу којих ће радничка класа имати одлучујући утицај у даљој изградњи социјалистичког друштва. Устав мора да послужи као инструмент у рукама радничке класе.

Суштина уставних промена на плану друштвено-политичког система лежи у даљем развоју социјалистичке самоуправне демократије засноване на друштвеном самоуправљању. У конципирању друштвено-политичког система нацрт новог Устава је нужно морао да пође од поставки наше марксистичке политичке теорије.

Једна од тих основних поставки јесте и поставка о *нежности развоја демократије*. Социјалистичко друштво се може развијати само као демократско. Наравно, та демократија мора бити класна и јављати се као систем који ће обезбедити доминацију интереса радничке класе, њен директан утицај и њену одлучујућу улогу у вршењу власти. То је, у ствари, поставка према којој се самоуправно социјалистичко друштво као прелазна етапа јавља у облику *диктатуре пролетаријата*. При томе, у таквом друштву — и то би била трећа значајна поставка марксистичке политичке теорије — *држава мора бити карактер инструмента у рукама радничке класе*. Она се не може и не сме идентификовати са радничком класом и њеним интересима.

Инспиришући се оваквом концепцијом Нацрт устава је прокламовао, пре свега, полазну поставку друштвено-политичког система — радничка класа и сви радни људи су носиоци власти и управљања другим друштвеним пословима. Темељ таквих система чини, наравно, самоуправљање. Иначе, Устав утврђује следеће облике кроз које радничка класа и

сви други радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима:

прво, одлучивањем у основним организацијама удруженог рада и месним и другим основним самоуправним организацијама и заједницама;

друго, путем делегата у органима управљања организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница;

треће, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем;

четврто, путем делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница и њима одговорних органа.

Свим овим облицима Устав је посветио пуну пажњу. Новину представља посебна пажња коју је Устав посветио самоуправљању у месним заједницама. У условима увођења делегатског система месне заједнице добијају у свом значају. Не упуштајући се у анализу других облика, задржао бих се још само на учешћу радних људи у вршењу власти и управљању другим друштвеним пословима путем делегата у скупштинама. Ту су два проблема изузетно значајна: делегатски и скупштински систем. Говорио бих, овом приликом, само о делегатском систему.

Делегације образују, као што је познато, радни људи у основној самоуправној организацији и заједници, а у циљу непосредног остваривања својих права, дужности и одговорности и организованог учешћа у вршењу функција скупштине. Улога ових делегација није само у конституисању, избору скупштина друштвено-политичких заједница; ова улога је знатно шира — делегације прате рад скупштине и о томе обавештавају организацију односно заједницу, износе пред њих питања за која су оне заинтересоване, итд. Ако се, при томе, има у виду и повезаност делегација и организација односно заједница, онда се може тврдити да делегатски систем значи укидање класичног представничког система. Делегатски систем, у ствари, треба да послужи као инструмент укључивања радних људи у процес одлучивања у већој мери и активније него што је то било у класичном представничком систему.

*Др Драгутин Шошкић*

Нацрт новог савезног устава, у својим основним начелима, а нарочито у оном делу где се говори о друштвено-економском уређењу, садржи низ потпуно нових решења. Објашњење насталих измена треба тражити у значајним променама до којих је дошло у области друштвено-економских односа у нас последњих 10 година. Време од једне деценије може бити, у овом случају, сасвим довољно да се испоје све противречности у правцу, пре свега, промене садржине односа присвајања, остваривања принципа расподеле према раду, измене економског положаја и друштвене улоге произвођача. Отуда нови нацрти устава, узимајући за своје полазиште Марксов концепт друштвено-економског развоја, управо и полази у свим решењима (друштвене својине, принципа расподеле према раду, самоуправљања и усмеравања друштвеног развоја привреде) од економског положаја и шире друштвене улоге непосредних произвођача.

Зато и нема скоро ни једног става, у преко 60 предложених чланова Нацрта устава, из области економских односа, а да се у сваком од њих не третирају питања од битног интереса за економски положај радничке класе. Нацрт новог устава полази од друштвене својине и њоме ствара институционалне услове за отклањање било какве врсте експлоатације радних људи, обезбеђује развој система самоуправљања, афирмише принцип расподеле према раду као искључиви критеријум присвајања материјалних добара. Тим путем се друштвено елиминише својина средстава за производњу као критериј учешћа у расподели. Средства за производњу постају заједничка материјална основа процеса рада свих чланова друштва. Она, економски, постају приступачна за коришћење свима под једнаким условима, а то значи да се отклања сваки облик монопола на основу којег би се вршило присвајање резултата туђег рада. Наведене тврдње није тешко илустровати. У том смислу је карактеристичан чл. 18. савезног и чл. 17. републичког Нацрта устава. Наиме, у поменутиим одредбама на нов начин се регулишу односи расподеле бруто дохотка радне организације. Према предложеним решењима мора се водити рачуна о оделу дохотка који стиче одговарајућа организација удруженог рада на основу изузетно повољних природних услова, посебних погодности, привилегија, монопола на тржишту, и, уопштено говорећи, услед „других изузетних погодности у стицању дохотка“. Ово је значајна новина у регулисању односа примарне расподеле, али и пут за отклањање сваке врсте монопола у сфери присвајања дохотка мимо критерија рада. Ова одредба претпоставља одребене инструменте и критерије за подвајање оног дела дохотка који потиче од рада радника од дела дохотка, „нерадни доходак“ који не потиче од рада радника једне одребене организације удруженог рада, већ се овамо привлачи, на основу монопола било које врсте. Остварени део дохотка који не потиче од рада, већ се присваја на основу других критерија наменски се према Нацрту устава не може користити за фондове личне потрошње већ се мора употребити за развој радне организације, односно за општи развој „материјалне основе удруженог рада у целини“. Треба приметити да ова одредба ствара услове за минимални обим фонда акумулације и максималну границу средстава личне потрошње, а то значи да се њоме обезбеђује најнижа граница проширене репродукције друштвене својине. Тај део оствареног дохотка који се стиче на основу ретких природних ресурса, коришћења продуктивности друштвених средстава и сличних погодности на тржишту, не може бити употребљен за фондове личне потрошње, јер није настао захваљујући раду радника те радне организације па се због тога могу једино и користити за проширење материјалне основе њиховог удруженог рада а то значи и за проширење друштвене својине средстава за производњу као материјалне основе укупног друштвеног рада.

Мислим да је дато решење за будуће понашање радних организација необично значајно само га треба у спровођењу устава прецизније дефинисати тако да се што тачније установе инструменти (рецимо камата као цена употребе друштвених средстава, рента као надокнада коришћења ретких природних услова рада и сл.) ради разграничења бруто дохотка на радни доходак који настаје на основу рада и као такав остаје за сло-

бодно располагање радној организацији и дела дохотка чије се порекло не налази у раду радника те радне организације, већ је присвојен захваљујући неким погодностима (разне врсте монопола) па га зато она може једино користити за проширење своје материјалне основе рада или се њиме може проширивати материјална основа друштвене привреде у целини.

Друга одредба која представља и уноси знатне новине у односе расподеле у радним организацијама односи се на 22. члан савезног и 21. члан пројекта новог Устава Социјалистичке Републике Србије. У њима се зајемчује сваком раднику лични доходак и друга права „најмање у висини односно обиму који обезбеђује његову материјалну и социјалну сигурност и стабилност”. То значи да се сваком раднику гарантује толики ниво и обим личног дохотка који је довољан да му обезбеди минимум материјалних услова живота; оно испод чега се не може спустити репродукција радника. Иако ово питање доњег лимита репродукције произвођача није решено у социјалистичкој теорији, а још мање је то, на одговарајући начин, учињено у пракси социјалистичких земаља, наш нови Устав чини покушај да се питање висине и обима доњег лимита личног дохотка радних људи постави као нужност и уставна обавеза. У досадашњој пракси то је чињено доста произвољно без утврђених критерија и објективираних мерила, па је, највероватније, то био разлог да се Уставом обавезу организације удруженог рада, друштвено-политичке заједнице и други субјекти расподеле да „сваком раднику у удруженом раду друштвеним средствима”, обезбеде лични доходак и друга права најмање на нивоу просте репродукције. Није добро што се у цитираним одредбама ближе не одређују критеријуми утврђивања висине гарантованог личног дохотка и обим зајемчених права. Зато други став наведених чланова треба преформулисати и у њима предвидети да се висина гарантованог личног дохотка одређује зависно од просечног личног дохотка у социјалистичкој републици односно покрајини, а може то бити и висина просечног личног дохотка запослених лица у привреди као целини. Међутим, ако би материјални услови дозвољавали, онда би најадекватније мерило за одређивање висине односно најнижег личног дохотка радника представљао критериј трошкова живота.

И још нешто, за нас на Универзитету веома су значајна и она уставна начела у којима се говори о начину стицања дохотка од стране организација удруженог рада из области образовања, науке, културе и сл. Ове организације, према новом Уставу, „стичу доходак слободном разменом свога рада са радом радних људи чије потребе у тим областима задовољавају” (чл. 16). Мислим да слободна размена рада између привредне сфере и организације рада из области надградње доноси низ значајних новина и, наравно, за нас на Факултету поставља бројне захтеве за изналажење што објективнијих критерија ради утврђивања корисности и друштвене потребе онога што радимо и колико доприносимо потребама друштва. Само од тога ће зависити величина нашег оствареног дохотка, услови школовања кадрова и могућност проширења материјалне основе нашег рада.

*Лазар Врачарић, студент*

Време јавне дискусије о нацртима највиших правних аката значајно је и због околности што писмо друга Тита и Платформа за X Конгрес стављају комунисте у позицију која је веома сложена и одговорна, али и велика да се за њу вреди истински и до краја ангажовати. Пре неколико година приликом расправљања о уставним амандманима учињени су, као што знамо, пропусти и од неких наших чланова, па нам се у овом периоду пружа прилика да покажемо нашој радничкој класи, и нашем друштву уопште, да је то био само један краћи период наше слабости.

Иако Нацрт устава СФР Југославије нешто опширније говори о месним заједницама, могу се уочити неки моменти који би, по мом мишљењу, могли и даље кочити делатност ових заједница. Чини се да досадашњи положај месних заједница није био такав да би се оне могле развијати у мери која се жели. Кад то кажем, онда свакако не мислим само на оно што је у Уставу речено о месним заједницама. Чињеница је да нема таквих текстуралних формулација које би могле аутоматски обезбедити добро функционисање месне заједнице и стално реализирање њене друштвене улоге. Сви смо сведоци да поједине месне заједнице своју активност испољавају доста успешно на разним пољима, док неке друге постоје само на папиру. Неретко се заборавља да је управо највећа снага и енергија месних заједница у њима самима.

Делатност месних заједница не би, дакле, требало да се своди само на трибину са које се стално упућују одређени захтеви општини и другим организованим телима.

У Нацрту (чл. 199) налазимо формулацију о месним заједницама која пружа широк терен за активности. Ту је дата и номенклатура подручја за делатност месних заједница. Ипак је, чини се, остало и нечега недореченог, јер неке друге активности и околности које би могле бити од користи нису обухваћене. Ваљало би наглашеније ставити у дужност општини да се, у циљу поспешивања рада месних заједница, посебно ангажује у тој области. Не би требало заборавити да није редак случај да и оправдане акције грађана неких месних заједница нису биле на одговарајући начин прихваћене од стране скупштине општине, што је имало за последицу опадање активности грађана у месним заједницама.

*Божидар Спасић, студент*

Јавне расправе треба да се осврну и на практично остваривање уставних реформи. Морамо се осврнути и на реализацију Уставних амандмана. Погледајмо да ли су они, и, ако јесу, колико су у нас на факултету остварени. Поред тога, залажем се за веће јемство и заштиту личног рада, али и гарантију да се не претвори у извор богаћења изван домена сопственог рада. Мора се, такође, решити питање нерационалне организације, лошег рада, немарног пословања итд. И однос привреде и науке је један од проблема којем, по мом мишљењу, Нацрт устава није поконио довољно пажње. Намеће ми се, у вези са излагањем професора Павла Николића, још једно питање које му постављам, а оно је: да ли је наше право зрело за кодификацију?

*Др Павле Николић*

Ништа није ни савршено ни завршено, те је сасвим нормално и нужно да се и наш правни систем даље развија и усавршава. У нашој земљи кодификација није нашла своје право место. Многе правне гране још нису кодификоване, мада постоје и објективни разлози због којих то до сада није учињено. Међутим, чињени су покушаји у том правцу. Савезна скупштина је својевремено образовала већи број комисија којима је поверила израду предлога за кодификацију имовинског права, облигационог права и других грана права. После усвајања новог Устава вероватно ће оживети рад на кодификацији појединих правних грана.

*Предраг Глигоријевић, студент*

Највећа новина Нацрта устава СФР Југославије је ширење и даље развијање система самоуправљања. Нацрт настоји да систем самоуправљања утисне у све поре друштвеног живота и да га прошири на све нивое организације друштва. Посебну новину представља и истицање основне организације удруженог рада. Њом се уноси нови режим у друштвену репродукцију и тиме се сече последња пулчана врпца између политичке власти и располагања вишком рада. Ту се тежи да се отуђеност човека постави на право место и додели му се улога која му и припада у изградњи нових друштвених односа. Ове организације су место где се успостављају истински људски односи. Карактеристику Нацрта чини и нови облик федерализма и превазилажења дуализма између политичке државе и друштва. Посредничка улога ове добила је још један значајан ударац. Нацрт устава, поред низа побољшања и новина, уводи и нека потпуно нова права.

Чини ми се да би се на понуђени Нацрт могао ставити и извесан број примедби. Ја бих учинио само три од њих. Прво, текст је сувише обиман, а његови чланови многобројни и неки врло дугачки. Сматрам да уставу треба да буду краћи и што је могуће јаснији. Отуда је потребан напор да се неки чланови систематизују и сведу на језик разумљив радном човеку. Ако радним људима устав треба неко да тумачи — а постоји опасност да ће то бити управо оне реликвије негативних техно-бирокуратских снага — нека то буду управо радни људи. Друго, концепт образовања није, рекао бих, довољно везан са улогом радничке класе. Овде се мора ићи на тесно и трајно заједништво образовања и производње. Без тога ћемо увек имати поделу на интелектуални и мануелни рад. Треће, одредбе које су посвећене правима и дужностима федерације (чл. 253) ваљало би пречистити, прецизирати и јасно формулисати. То може бити само од добити за овај и иначе веома гломазан текст и друштвене односе које уопрећује.

*Драгослав Којић, студент*

У нашем друштву постоје две категорије пољопривредних произвођача. Први, који живе од плодова свога рада на земљи и други, који се



баве непољопривредним занимањима, а своје поседе дају или у закуп или на наполицу и на тај начин остварују економске користи без личног рада. Ово би питање ваљало прецизно регулисати.

Сматрам да би било оправдано дозволити поседовање пољопривредног земљишта и оним непољопривредницима који би то земљиште обрађивали и били обавезни да га обрађују својим радом. Такође, мислим да би два хектара обрадивог пољопривредног земљишта била довољна за ову категорију власника.

*Др Драгугин Шошкић*

Практична реализација члана 16. и низа других прописа, који се односе на самоуправне интересне заједнице, створиће бројне тешкоће, па зато треба да будемо припремљени, јер извесност и сигурност која се до сада одржавала буџетским начином финансирања, применом новог Устава постаје лепа прошлост, па се могу јавити отпори, с обзиром да пови закон о финансирању доноси за нашу делатност низ новина. Потпуно се мења досадашњи начин стицања дохотка и зато ми морамо тражити најбоља решења у процесу прилагођавања новим условима стицања и расподеле дохотка.

*Др Момчило Курдулија*

Наставницима личне дохотке даје одређени државни орган. Такав механизам стално репродукује озбиљне негативне последице. Они који дају део свога вишка рада на образовање немају практично утицаја ни на квантитет ни на квалитет рада оних које плаћају. Није онда никакво чудо што се довољно не ради, што се неретко ради неквалитетно, што неодговорност па чак и злоупотреба јавне трибине и речи у политикантске сврхе понекад долази до изражаја, што они чије нам је образовање и васпитање поверено имају врло мало или нимало утицаја на све ово шта им се, што им се и како им се у току научно-наставног процеса и у другим приликама преноси. Последњи који би на све ово смели бити равнодушни јесу, свакако, радничка класа, родитељи и Савез комуниста. Нацрти устава и овде дају трасу решењу и отварају перспективу за изналажење механизма који води у природне и, према томе, жељене односе. То ће, несумњиво, захтевати посебни напор, али је тај напор подстицајан јер води у исходишта која у реалном друштвеном животу заузимају видно место.

*Милош Луковић, студент*

Глава VI Нацрта устава СФР Југославије посвећена је народној одбрани. Мислим да би текст члана 218. требало допунити и отуда предлажем да се између става 2. и 3. уметне нов став који би гласио:

Општине, аутономне покрајине и републике старају се о физичкој спремности припадника јединица територијалне одбране, цивилне заштите и припадника других јединица у оквиру система народне одбране. У том циљу, општине, аутономне покрајине и републике, свака на својој територији, а у складу са законом, организује редовне и ванредне облике физичког васпитања и усклађује њихов рад са другим одговарајућим организацијама из области физичке културе.

*Криун Драговић, студент*

Данашња дебата студената Правног факултета разликује се по много чему од оне из 1971. године. То је продукт повољне ситуације како на факултету тако и у друштву уопште. Време у којем живимо тражи да и студенти изнесу своје мишљење и виђење на садашњу уставну реформу и уставне захвате. У вечерашњој расправи може се видети колико су млади људи уопште припремљени да уче и анализирају све оно што је у Нацрту устава СФР Југославије и Нацрту устава СР Србије ново, добро или боље у односу на претходни период. Мислим да овај аудиторјум поседује интелектуални потенцијал који може доста да да. Истина, за то је потребно и хтење да се у расправи учествује и врло одговорно приступи читавом комплексу питања. Дебата је показала да је на окупу и једно и друго. И управо оваквим расправама и другим облицима јавног рада студенти стварају простор да позитивно утичу на све битне промене које се одвијају у нашем друштву.

Гледано у целини Нацрт устава СФР Југославије је реалан одраз развоја и потреба нашег друштва. Он је показатељ докле смо отишли напред, куда се даље ваља запутити и шта треба мењати. Промене које су извршене у политичком систему захтевају нову форму, нов начин гледања на дате институције, на нове функције и права и обавезе. С друге стране, наведени Нацрт потврђује сва основна начела која су рођена у народноослободилачкој борби. Она дају битно обележје нашем правном и друштвеном животу и означавају нам у бити трасу даљег хода у социјализам.

Хтео бих да укажем на неке одредбе Нацрта устава СФР Југославије с обзиром да су оне, чини ми се, преопширне или нејасне односно недовољне.

1. У члану 116. говори се о утврђивању и предлогу кандидата за чланове делегације и у вези са тим о демократском кандидационом поступку. Ништа се, пак, не говори о одговорности делегације за свој рад. Додуше, у члану 119. речено је да је делегат дужан да о раду скупштине и о свом раду обавештава делегацију и самоуправну заједницу као и да за свој рад одговара основној самоуправној организацији односно заједници и делегацији. У наредном члану говори се о опозиву чланова делегације. Међутим, начин опозива и надлежност ко може тражити одговорност члана делегације није до краја дефинисан. Старо правило: ко бира тај и опозива, ваљало би и овде применити, али треба видети начин и садржај те одговорности. Да ли ће се одговорност делегата мерити исто као и одговорност целе делегације или на други начин није јасно речено.

2. У ставу првом члана 145. каже се да је обавезно школовање у трајању од осам година. Сматрам да такво одређење није довољно. Разлог је тај што се не види ко обезбеђује услове (материјалне пре свега) за такво школовање. Заложно бих се да после наведене одредабе стоји одредба по којој би осморазредно школовање било бесплатно и да трошкове сноси општина. Сувишно је посебно образлагати све последице које по производни и друштвени живот уопште проистичу из околности постојања оних који су практично инвалидни и ван могућности да се укључе у токове модерног привређивања и друге сфере савременог живота.

У ставу трећем истог члана речено је да грађани имају, под предвиђеним условима, право да стичу знања и стручну спрему на свим ступњевима образовања и у свим установама за образовање. Ако се мисли и на материјалне услове, онда Уставом треба да се загарантује и одреди који су то услови и које су овде обавезе друштвених заједница.

3. Уметничко и научно стваралаштво је слободно (чл. 149). Недостаје, међутим, одређење које би исказивало садржину израза: слободно. Јасно је да без слободе нема ни научног ни уметничког стварања и то не треба посебно доказивати. Ипак, намеће се питање: значи ли то да се под плаштом слободе научног и уметничког стваралаштва сервирају памфлети на друштвено-политички систем наше заједнице, на политику предводника радничке класе и на све оно што је, и у бази и у надградњи, до сада постигнуто. Као пример таквог оспоравања могле би се навести и речи, исказане усмено или писмено или и на један и на други начин, неких од оних којима је васпитавање младих генерација поверено. Има појава да се у појединим радовима појављују класични облици технократизма, бирократизма, национализма и осталих антисоцијалистичких појава. Није редак случај да се под окриљем тезе о научном и уметничком стваралаштву формирају одређена тела и да се после тога појављују и њихови часописи око којих се понекад стварају и опозиције нашем друштву. Један од таквих случајева је и »Praxis«. Чини ми се да би било сасвим опортуно имати одредбу којом би се инаугурисала и одговорност. Стваралаштво знатно утиче на формирање младе генерације и њен поглед на свет. Ту лежи посебна одговорност на онима који се баве научним, уметничким и педагошким радом. Нико коме је стало до нашег даљег револуционарног развоја не може бити незаинтересован за идејну и политичку оријентацију и усмеравање оних који тек ступају на позорницу живота.

4. Чини ми се да у члану 184. недостаје одредба којом би се јасно рекло шта је предмет регулisaња савезног законодавства. Чињеница је да федерација губи један број функција и да се оне преносе на републике и покрајине, а то захтева да се изврши и подела у погледу предмета регулisaња између савезног, републичког и покрајинског законодавства, како не би дошло до стварања празних простора.

5. У члану 266, став 3. речено је да веће република и покрајина одлучује о законима двотрећинском већином гласова свих делегата. Имајући у виду значај закона у нашој земљи и специфичност савезног законодавства као и принципе уставности и законитости, могло би се разми-

слити да се о законима одлучује на основу опште сагласности свих делегација република и покрајина. Са тим је у вези и члан 183.

Најзад, кад је реч о друштвено-политичким заједницама може се приметити да Нацрт устава СФР Југославије није дао ни једно посебно одређење о организацији младих. Мислим да би, с обзиром на улогу и место младих у друштву, тај недостатак ваљало отклонити. И на самој III Конференцији СКЈ која је била посвећена младима јасно је речено да су младе генерације брига целог друштва. Не треба, разуме се, мислити да се о младима у Нацрту ништа не говори. Напротив. У једном броју одредаба о томе се говори, али на посредан начин. Ако би се унео један пропис који би се тицао организације младих, тиме би ове генерације још једанпут и формално добиле значај и позицију која им припада.

*Желимир Чабрило, студент*

Хтео бих да кажем неколико речи о два питања: о положају и улози Савеза комуниста Југославије по Нацрту устава и о месту концепције опште народне одбране и улози грађанина у њеном остваривању, јер су и једно и друго фактори који спајају наше народе и народности у јединствену и недељиву целину, у снажну заједницу која, поред осталог, омогућује свим грађанима да живе у слободи, независности и социјализму у коме је једино могуће изграђивати нове, самоуправне друштвене односе.

1. У одељку VII Основних начела Нацрта устава говори се и о месту и улози Савеза комуниста Југославије. Међутим, простор који је дат Савезу комуниста мањи је од оног који је дат Синдикату, а још мањи од оног који је дат Социјалистичком савезу. Због чега је то тако? Вероватно због тога што су место, задаци и рад Савеза комуниста Југославије детаљно опредељени програмом СКЈ, а унутрашња организација Статутом СКЈ. Ипак, мислим да ово, уколико је тачно, није сасвим довољан разлог и да Савез комуниста Југославије треба определити и истаћи са прецизнијим и конкретнијим одредбама.

Наше друштво је, од 1945. године до данас, прошло кроз различите етапе свога развоја. Од периода административног социјализма којег са аспекта односа Савеза комуниста Југославије и државно-правне структуре карактерише срастање партијских и државних органа, па до периода у којем је, како друг Тито каже: „готово било стид рећи да се на власти Југославије налазе комунисти“, тј. период чије је обележје и либерализам који је, по природи својој, водио елиминисању акционе функције Савеза комуниста као једном од незаменљивих услова како самоуправне оријентације тако и њене реализације. После седнице у Караборћеву и Писма Извршног бироа и Председника Тита настала је нова фаза у улози Савеза комуниста Југославије у нашем друштву. Савез комуниста је сада више него икада раније свестан искуством проверене и неопозиво утврђене нужности да само иједно јединствен и акционо способан Савез комуниста може остваривати и остварити своју друштвену функцију која обухвата и организовање државе чији је битни атрибут

диктатура пролетаријата. Мислим да се овај последњи вид улоге Савеза комуниста Југославије у нашем друштву мора — иако Нацрт устава вели да је СКЈ „организована водећа — идејна и политичка снага радничке класе” — рељефно истаћи у Уставу, јер то није нешто што се уноси због нашег садашњег политичког тренутка већ као стуб-носач утемељен од класика марксизма. Ако знамо да се диктатура пролетаријата конкретно испољава и у друштвеној стварности у којој радни човек непосредно управља вишком рада који је створио, онда је јасно да Савез комуниста мора имати утицај на све сфере друштвеног живота.

2. Члан 180. Нацрта устава СР Србије одлучно вели да је одбрана земље неотуђиво и неприкосновено право и највиша дужност и част сваког грађанина. Ова је одредаба врло језгровита и о њеној садржини могло би се доста говорити. Ја ћу се, међутим, задржати само на неким њеним аспектима односно задацима које налаже.

Човек може бити слободан и изграђивати социјалистичке друштвене односе само у слободној домовини, тако да се њена (отаџбине) одбрана појављује као дужност и делатност првог реда, као фундаментална димензија остваривања историјске функције радничке класе и њене авангарде. То се најефикасније може постићи реализацијом концепције општенародне одбране која обухвата и њено подруштвљавање. Ако се ствар гледа мало дубље, видеће се да то схватање има своју генезу у народноослободилачком рату у којем су сви наши народи и народности на горостасан начин демонстрирали своју снагу, морал и непобедивост. Узалудни су били напори унутрашње и међународне реакције да сломије револуцију. Сва су се настојања мрака разбила о челичну вољу и моћ људи који су били одлучни да судбину своју и своје земље узму у сопствене руке. То искуство и сазнање представља тековину од универзалне вредности. Оно је у целини потврђено и у револуционарној и ослободилачкој борби народа Вијетнама као и многих других народа. Поука је очигледна: нити има силе која може бацити на колена народ који је решен да се бори, нити има бране која је у стању да заустави приближавање империјализма своме крају.

Отуда Савез комуниста има за задатак да интензивно ради на подруштвљавању концепције општенародне одбране; на разгарању уверења у непобедивост народа; на развијању социјалистичког патриотизма; на ширењу и продубљивању свести о подвалаштву, наказности и контрареволуционарном карактеру национализма, либерализма, „новолевичарства”, дефетизма и осталих видова назадњачког понашања и испољавања туже идеологије; на томе да остане својина грађана поимање да једино човек може скршити агресора. На непрекидном оплемењивању и јачању братства и јединства као незаменљиве подлоге наше велике прошлости, наше значајне садашњости и још веће будућности; на даљем продору свести, како у квантитативном тако и у квалитативном погледу, о нашем заједништву као једном од темељних услова успешне одбране домовине. Члан 217. Нацрта устава СФР Југославије гласи: „Нико нема право да призна или да прихвати капитулацију”. У вези са овим не би ваљало олако дати забораву дискусије које су вођене у прошлости која за нама

није тако далеко и у којима је на одређени начин довођен у питање став из амандмана, по којем нико нема право да потпише капитулацију. У цитираном тексту исказан је став који свим својим бићем извире из нашег достојанства и немерљиве одлучности да будемо слободни.

Једна од битних саставница нашег самоуправног система јесте, дакле, и концепција општенародне одбране. За њену успешну примену Савез комуниста сноси историјску одговорност. Никада ни за тренутак не би требало губити из вида да је само добро припремљен и идејно политички стабилан човек одлучујући фактор одбрамбене способности земље која није само тле већ и наше самоуправно социјалистичко друштво, наша одлучност да се бранимо и одбранимо.

## ПРОТЕСТНИ МИТИНГ ПОВОДОМ ДОГАБАЈА У ЧИЛЕУ

Поводом догађаја у Чилеу, на Правном факултету у Београду, одржан је 14. 9. 1973. године протестни митинг наставника и студената. Доносимо говор одржан на овом митингу.

*Др Момчило Курдулија*

Другарице и другови,

Време у којем живимо одликује се двема основним карактеристикама: борбом прогресивних снага за продор у будућност и настојањем реакционарних снага да тај ход торпедају и тако га ставе у гроб. Једно из непрегледне серије злочиначких дела које империјалистичка реакција чини јесу и мрачни догађаји у Чилеу; сведочанство које још једном стравично опомиње све људе који су окренути будућности шта им се спрема и шта их може задесити; доказ више да непријатељи хуманизма стално држе прст на обарачи и да никада не закашњавају на своју патолошку мисију, јер нема недеља од кога би тргли руке. Отуда смо се питали и питамо се: ко је следећи?

Служити миру и срећи људског рода значи од мрачњака бити осуђен на смрт. Безумље и злочини у Чилеу намењени су целом напредном човечанству и они су само један од случајева које неокOLONИЈАЛИСТИ упорно и систематски плету по целом свету; једна од драма којима многи нису избегли. Сви се налазимо у општој опасности од оних који су својим неделима одавно дали исувише доказа шта мисле о слободи и напретку људског рода, од оних који стоје иза догађаја у Чилеу и чија је злочиначка делатност органски продукт њихових империјалистичких интереса. Не може стојати уз прогрес онај чији је поглед на свет одређен идејом господства над светом. Сваки покушај остварења те идеје нужно је повлачио, повлачи и повлачиће свирепост која само ствара лелек и лешеве.

Империјалисти су увек тражили и траже унутар сваке земље оне који су спремни да чине најтежа, најнечаснија и најсрамнија дела — издају домовине. То је случај и у Чилеу где су неокOLONИЈАЛИСТИ у спреси са домаћом реакцијом нашли оне које разум није у стању да одврати од издаје и уз чији образ пристаје сваки злочин. И док је у Алжиру јачан стег мира и прогреса, стављена је у покрет разбојничка рука која

је са позорнице борбе за социјализам и демократију однела и човека који је био један од највећих неимара људске среће, човека чији је ум био далеко продро у будућност.

Данас су сви честити и прогресивни људи спојени једном јединственом мишљу: одлучно и са несмањеним жаром наставити дело покојног Аљендеа — човека који је пао у борби за срећу људског бића. Не треба сумњати да се налазе и да ће се налазити и на том великом и једино исправном путу студенти, професори и остали радни људи Правног факултета.

Нека живи чилеански народ.

*Оливер Антић, студент*

Добио сам ту дужност и част да изразим осећања студената Правног факултета у Београду, поводом догађаја у Чилеу, који су дубоко потресли сав мирољубиви и прогресивни свет; да искажемо колико је наше гнушање према злочиначком акту рушења уставности, законитости и демократије у мирољубивом, несврстаном аљендеовском Чилеу.

Ја нећу да говорим о сили, насиљу, неразумљу, хунти; нећу да говорим о нечему што је, у хегеловском смислу, за логос историјског развоја човечанства непостојеће због своје ирационалности; нећу да говорим о акту и актерима због којих је и формална демократија умрла од стида. Ја ћу да говорим о председнику Салвадору Аљендеу и његовом делу.

Има у његовом животу и делу хуманости, светлости, мисли и рефлексија о човеку, о свету, о раду, о дужности и о смрти, смрти која носи својом генијалном поруком непомирљивог борца за мир и напредак, кога, говорећи у сфери разума, нико не може а да не поштује, нико не може а да не воли и нико не може да прежалн.

И зато смо се скупили овде, ми правници, да одамо нашу пошту, дивљење и захвалност једном великану мира, прогреса, социјализма, чије је тело пало у првој борбеној линији, али чији се дух уздицао у историју Земље својим величанственим делом; да донесемо „пресуду“ и огласимо кривим све извршиоце, подстрекаче и помагаче за злочин уништавања напредних тековина народа Чилеа и масовна убиства и насиља над тим народом и његовим легално изабраним представницима и самим Председником.

Салвадор Аљенде је гурнут у смрт, али та смрт којом се хтео сузбити његов утицај постаје још јаче и више живот његове мирне доследности, мисаоности и етичности.

Овде важи она Сократова мисао:

„Време је судије, да ја поћем у смрт, а ви у живот, а ко од нас иде бољој судбини то нико не зна“, али Аљенде је знао и зато ће његове последње речи остати гвоздена поука онима који немају разума, а имају снагу и постати ода напредног и слободољубивог човечанства које има разум, а снагу незадрживо стиче из трену у трен.



*Др Мирко Мирковић*

Чиле је одскора без Савладора Аљендеа. Радничка класа, напредне снаге те земље и света изгубиле су изузетну личност. Нестао је један од врлих заступника социјализма, мисаони борац, праведни и уверени демократа, следбеник прогреса. Тај човек је знао да прочита време и да појми своје место у друштву и свету који се неумитно мења. Он је успео да разазна дијалектику савремене социјалне и политичке историје, класне односе и револуционарне промене. Неопозиво се определио за борбу против експлоатације људи и нација, а за ослобођење путем социјализма и једино могућу слободу — слободу у социјализму. Тако је постао и зато је био један од оних који не заостају. Корачао је у првом ешалону социјалистичких снага своје земље. Заједно са радним људима, Аљенде је учинио да социјализам победи и на чилеанском тлу. Социјализам се развијао на чилеански начин, и упорношћу, готово без премца, доприносио да се он успне до тачке владајућег система и легалног оруђа за ослобођење радних људи те земље. Аљенде је то постигао парламентарним путем, али мучно, мукотрпно, праћен мржњом паклене деснице. Пре три године, у ненадмашном тренутку чилеанске историје, то се показало могућим. Чиле је, упркос насиљима унутрашње реакције и прозирним манипулацијама економске и политичке природе, добио социјалистичког председника и успео да се отисне на пут слободе. Наступили су све упечатљивији подухвати. Чилеанском социјализму није било до парадних речи.

Стало му је да се без одлагања домогне услова без којих би му опстанак био немогућ. Извео је национализацију рудника и банака и спроводио аграрну реформу. Кренуо је с пламеним уверењем, ослањајући се на развијене демократске традиције сопствене земље. То је разбуктало самопоуздање радног народа Чилеа и привело га сазнању да је по први пут господар сопствене, али неоспорне вредности, да по први пут гради своју кућу по метру који му одговара. Предвођен Аљендеом тај исти народ заузео је поносно и часно место у међународној заједници. Пружио је руку борбеној Куби и нашао за потребно да се прикључи свету несврстаних. У свему томе није било колебања. Аљенде није спуштао главу пред силом, није допуштао да се крчме и растурају основне тековине, драгоцени првенци чилеанске борбе за социјализам. Баш зато, и утолико пре, закључена је подмукла завера против њега и чилеанског народа. Смртоносне пипке повезали су сви носиоци мрака и експлоатације. На том послу нашли су се: чилеанска реакција, неофашисти, десничари свих боја а уз њих, и над њима, њихове главешине: газде, империјалистички трустови и компаније, доларски диверзанти — ти давнашњи и садашњи гониоци свакога и свих који хоће да се маше ослобођења и права на слободу. То друштво рафинираних непријатеља народа, које се често позива на право и правне норме, кренуло је у напад на уставни поредак Чилеа, разнело га је, обезвредило га фашистичким методом, а Салвадору Аљендеу, том племенитом човеку, доследном борцу за право и правницу, одузело ваљан, частан живот. Сада се необуздано пуца у социјализам и демократију Чилеа. То што је Пабло Неруда — тај префињени чилеански естетa — увиђао да се Чилеом разлива „нови Вијет-

нам", претвара се у бурно обрачунавање са народом, које је истренирано на нама добро познатим полигонима и стратиштима врхова империјалистичке пирамиде. Срећом, не живимо у илузијама и нипошто не желимо да нас оне освоје. И сами имамо претешко и драгоцено искуство. Знамо да је борба империјализма против радног народа испуњена стратегијом криминалне сече и да се, према приликама, бира и повремено мења тачка главног удара. Сада је то Чиле, а сутра може бити и неко други. Ми нећемо да радни људи Чилеа крваре, ни да се после њих неко други поведе на стрелиште. У том примеру, који није први, опажамо позив на будност, на солидарност и поводом њега испољавамо осећање и уверење о недељивости борбе за мир, социјализам и демократију.

Не можемо да превидимо да је то што се збило, и што тече, огољени атак на начела и хуманитарне поретке и акције политике несврстаних. Алжирски скуп несврстаних тек се окончао а његови припадници опет опажају и осећају сву силу империјалистичког оглушавања на животна права људи и нација савременог света. Савез комуниста Југославије, као и народи и народности наше земље саопштили су шта о свему томе мисле и како се у свему томе држе. Салвадор Аљенде покушао је да заустави оне који имају силу а немају разум. И ми смо бескомпромисно на страни Аљендеове политичке и револуционарне етике. Дубоко поштујемо њену величину и знамо да аљендовски Чиле неће постати. Чилеанска војна хунта није народ, а народу који се бори заиста бране нема. То хоћемо да кажемо самима себи и свима другима у овоме часу када се каспе чилеански народ и његова тешко стечена социјалистичка демократија.

*Драган Калинић*

Другови,

Ово су сигурно најтежи часови за све оне који су желели социјалистички опредељен и несврстани Чиле и тешки тренуци савремене латинско-америчке историје. Читав један континент и милиони сиромашних и потлачених људи на њему судбином малог Чилеа дошли су на раскршће између поновних несрећних година јарма, империјалистичких сплетки и диктатуре, с једне стране, те социјализма, прогреса и независности на другој страни. Тако је судбина Чилеа и судбина Аљендеа постала симбол историјске одлуке али је постала и лутоказ. Ови часови су одлучујући.

Ако напредне снаге у Чилеу, радници, студенти, омладина — Аљендеова војска, сада успеју, ако се одупру, ако покажу зубе војној хунти, и империјалистичкој завери, ако се не дају — судбина социјализма, мира и независности биће поново у њиховим рукама.

Зато сад, више и јаче него икад морамо их подржати, мора их подржати цели напредни свет, сваки човек у коме има трунке људскости и поштења — сви. Тиме ћемо ставити до знања империјалистима, завреницима, неофашистима, потплаћеној генералској клици, убицама, да

наша браћа у Чилеу и у Латинској Америци нису сами, да стојимо иза њих, да саучествујемо у њиховој борби и у њиховом неизмерном огорчењу.

Другови,

Чиле, слободан, демократски и несврстан мора живети јер Аљенде није умро својом вољом. Само се слободан Чиле и слободна и независна Латинска Америка могу поносити светлим ликом председника Аљендеа.

За нас, југословенску омладину, солидарност са Чилеом, са свим прогресивним снагама неразвијених и потлачених земаља, уједно је и велики испит решености нас младих Југославије да до краја, по цену највећих жртава, без страха, храбро и одлучно бранимо несврстану политику наше земље и принципе несврставања уопште. Тек сада, у овим тешким часовима светске историје, где је немогуће разлучити шта је обична људска драма а шта страдање једног читавог народа и његових најсветлијих идеала, показује се колико има оправдања, мудрости, колико је далекосежна решеност оних земаља које окупљају две трећине човечанства да буду изван свих блокова и мутних међудржавних игара, да буду несврстане, дакле слободне и независне.

Тек што је прошла недеља дана од историјске конференције у Алжиру, а већ су несврстани пред тешким испитом, испитом солидарности и спремности на конкретну акцију.

Другови,

Судбина Чилеа се тако дубоко увукла у срж, у сваки део покрета несврставања. На примеру Чилеа несврстани полажу испит конкретне акције. И ми верујемо, дубоко верујемо, да ће они своју дужност достојанствено извршити.

Зато је и велика дужност, и морална и политичка обавеза младих Југославије, радника, сељака, интелигенције, наших народа и народности да оправдамо и осветламо место које нашој Југославији у овом историјском тренутку припада.

Будимо сада још јаче и храбрије уз Чиле и све будуће Чилеа, уз Латинску Америку и све континенте где још има потлачених и гладних, будимо снажно уз слободу и праведност, уз самоуправни социјализам и несврставање, уз радничку класу и њене вође, уз независност, равноправност, мир и прогрес у свету.

Чиле мора бити слободан и демократски, социјалистички и несврстан. Он ће то бити ако не може данас, онда то поготово мора бити сутра; сви ћемо се изборити за то.

Солидарни смо да свима онима који се у овим тешким часовима боре за слободни, социјалистички и несврстани Чиле.

Нека живи братство и борбена солидарност прогресивне омладине, студената, радника и народа Чилеа и Југославије.



ДР ЈАНКО ТАХОВИЋ

17. септембра 1973. године преминуо је наш професор др Јанко Таховић, тих и миран човек, искрен пријатељ, вредан и неуморан научни радник и врли учитељ својих бака.

Јанко је рођен 5. фебруара 1912. године у Кочанима од мајке Калиопе и оца Борба, судског тумача за источне језике. Основну школу је учио у Штипу, а гимназију у Куманову и Скопљу. На Правни факултет у Београду уписао се 1931. године, а дипломирао је у јулу 1935. године. Веома скромног имовног стања, како је сам забележио, за време студија живео је већином од давања кондиција. Кад је одслужио војни рок и отпочео своје службовање, 1937. године уписао се на докторандски курс из кривичноправних наука. Учитељ му је био наш велики правни филозоф и у свету чувени кривичноправни теоретичар др Тома Живановић. Јанко није дангубио. Већ 1938. године положио је усмени докторски испит, а 1939. године одбранио је „с одликом“ докторску дисертацију „Основи биолошко-социолошког учења у кривичном праву“. Годину дана касније положио је и судијски испит пред испитним одбором при Касационом суду у Београду.

1940. године Таховић је започео своју универзитетску каријеру на Правном факултету у Београду и њој је остао веран до своје смрти. Изабран је за асистента на катедри кривичног права за предмет криминална социологија. Доцент је постао 1946. године и што је вредно забележити за предмет Криминална политика и психологија, а нешто касније за Кривично право с криминалном политиком. За ванредног професора изабран је 1955, а за редовног професора 1960. године. Како је забележено у хроници Правног факултета предавао је кривично право, јер су наставни планови оставили по страни и судску психологију и криминалну политику као наставне предмете.

Научни опус професора Јанка Таховића је и обиман и веома значајан за теорију и праксу југословенског кривичног права. Поменућемо само његова најзначајнија дела. 1946. године објављена је његова „Криминологија“, предавања за студенте. Следеће 1947. године почиње да излази његов уџбеник „Кривично право“ у два тома. Најпре је објављен *посебни део*, а неколико година касније и *општи део*. Његов уџбеник је забележио три издања, а сигурно је да би их било и више да није оболео. 1957. године појавио се и његов „Коментар кривичног законика“, чије је друго издање штампано 1962. године. Поред ових великих и систематских дела Таховић је објавио низ чланака и других написа поглавито из кривичног права. Писао је и на француском језику, а владао је поред француског и енглеским, италијанским, немачким и руским језиком. Био је члан и сарадник наших стручних удружења у земљи и многих удружења у иностранству. Поменућемо *Société internationale de Criminologie (Paris)*, у коме је био и наш национални делегат, *Institute for the study*

*and treatment of delinquency (London)*, *Association internationale de droit pénal (Paris)* и *Centre français de droit comparé (Paris)*. Учествовао је на бројним конгресима и састанцима домаћих и иностраних удружења. Био је веома цењен и поштован.

Његов уџбеник кривичног права и Коментар кривичног законика су дела изузетне вредности. Веома солидан у своме образовању, познавалац класике кривичног права и најновијих кретања у нашем и иностраном кривичном праву, Таховић је својим уџбеником и коментаром дао дела трајне вредности. Његова дела биће читана и студирана. На његовим поставкама разрађиваће се и решавати многа питања кривичног права. И тако ће живети спомен у науци на нама драгог и поштованог професора и учитеља др Јанка Таховића.

Др Драгољуб В. Димитријевић

## САДРЖАЈ

Др Павле Николић: Општи поглед на Нацрт устава СР Србије —	1
Др Војислав Симовић: Нека запажања о новом тексту Устава СР Србије — — — — —	9
Др Борислав Благојевић: Потреба потпуније разраде неких институција у републичком Уставу — — — — —	13
Др Драгољуб Кавран: О улози управе у систему научних информација — — — — —	17
Др Иван Максимовић: Два идеала и две логике у Нацрту устава —	25
Др Обрен Станковић: Облици друштвене својине — — — — —	31
Др Молчило Курдулија: Наслеђивање земљишта, право на стицање знања и слобода ступања у брак — — — — —	33
Др Александар Ваџић: Друштвени планови према Нацртима устава СР Србије и СФРЈ — — — — —	39
Светислав Табороши: О неким питањима друштвене својине у Нацртима устава — — — — —	49
Др Мирослав Петровић: Финансијски систем у Нацрту устава СР Србије — — — — —	53
Др Војин Димитријевић: Односи југословенских република с иностранством — — — — —	57
Др Верољуб Рајовић: Својинскоправни односи, самоуправни правобранилац и смењивост судија — — — — —	63
Др Михаило Јездић: Два запажања и сугестије поводом текста Нацрта устава СР Србије — — — — —	73
Др Радомир Буровић: Примедбе на чланове 30. и 46. Нацрта устава СРС и СФРЈ — — — — —	75
Др Никола Стјепановић: Четири напомене на Нацрт устава СРС —	79
Др Александар Балтић: Одредбе из области рада и међусобних односа радника у удруженом раду у Нацрту устава СР Србије — — — — —	83
Др Велимир Васић: Питање земљишног максимума и Нацрт новог устава СР Србије — — — — —	89
Др Златија Букић-Вељовић: Месна заједница у светлу Нацрта нових устава — — — — —	97
Др Владимир Јовановић: Правни субјективитет основних организација удруженог рада и јединство југословенског тржишта —	103
Др Радослав Стојановић: Надлежност републике у области спољне политике и међународних односа — — — — —	109
Др Миодраг Трајковић: Делегатски систем у основним организацијама удруженог рада — — — — —	113
Учешће студената у дискусији — — — — —	119
Факултетска хроника: Протестни митинг поводом догађаја у Чилеу	133
In memoriam — — — — —	139





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

**ДР МИХАИЛО КОНСТАНТИНОВИЋ  
ОБЛИГАЦИЈЕ И УГОВОРИ**

**ЦЕНА 40.—**

---

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

**ЦЕНА 40.—**

---

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

**ЦЕНА 35.—**

---

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане 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 1973. 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).

Преплату 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

# А Н А Л И

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС  
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ГОДИНА XXI  
1973.



АНЦИ — СТАТЬИ — ARTICLES

<i>Juraj Andrassy</i> : Оглушна пресуда о надлежности Међународног суда — — — — —	7
<i>Juraj Andrassy</i> : Решение, вынесенное в отсутствие неявившейся стороны, относящееся к компетенции Международного суда правды — — — — —	
<i>Juraj Andrassy</i> : Judgement in Default concerning the Jurisdiction of the International Court of Justice — — — — —	
<i>Juraj Andrassy</i> : Un jugement par défaut concernant la compétence de la Cour Internationale de Justice — — — — —	
<i>Светислав Аранђеловић</i> : Нормативна садржина и примена права својине — — — — —	1
<i>Светислав Аранђеловић</i> : Нормативное содержание и применение права собственности — — — — —	
<i>Svetislav Arandelović</i> : Normative Substance and Application of the Ownership Law — — — — —	
<i>Svetislav T. Arandelović</i> : Le contenu normatif et l'application du droit de propriété — — — — —	
<i>Богдан Бабовић</i> : Допунска правила о заштити и неприкосновености дипломатских представника — — — — —	19
<i>Богдан Бабовић</i> : Дополнительные правила о защите неприкосновенности дипломатических представителей — — — — —	
<i>Bogdan Babović</i> : Supplementary regulations about protection and inviolability of diplomatic representatives — — — — —	
<i>Bogdan Babović</i> : Les règles complémentaires relatives a la protection et à l'immunité des représentants diplomatiques — — —	
<i>Мехмед Беговић</i> : Односи и везе Дубровачке републике са арапским земљама Северне Африке — — — — —	33
<i>Мехмед Беговић</i> : Отношения и связи Дубровнической Республики с арабскими странами Сев. Африки — — — — —	
<i>Mehmed Begović</i> : Relations and connections between the Republic of Dubrovnik and Arab states of North Africa — — — — —	

## IV

- Dr Mehmed Begović:* Les rapports et les relations de la Republique de Dubrovnik avec les pays arabes de l'Afrique du Nord. — — —
- Др Владан Василијевић:* Нова међународна кривична дела у југословенском кривичном законодавству — — — — —
- Др Владан Василијевић:* Новые међународные уголовные деяния в югославском уголовном законодательстве — — — — —
- Dr Vladan Vasilijević:* The international criminal acts in the Yugoslav criminal code — — — — —
- Dr Vladan Vasilijević:* Les nouveaux dehts criminels dans la legislation pénale yougoslave — — — — —
- Др Вуко Гоззе Гучетић:* Забрана капитулације и прихватања окупације — — — — —
- Др Вуко Гоззе Гучетић:* Запрещенне капитуляции и принятие капитуляции, определение понятия военнослужащего по проекту Конституции СФРЈ — — — — —
- Dr Vuko Gozze Gučetić:* Prohibition or capitulation and capitulation, the status of members of armed forces — according to the Draft of the Constitutions of SFRJ — — — — —
- Dr Vuko Gozze Gučetić:* L'interdiction de la capitulation et de l'acceptation de la capitulation, caractère particulier de participant des force armées — d'après le projet de constitution de la SFRJ — — — — —
- Др Рујица Гузина:* Општине у Србији XIX века као упоришта политичких странака у борби за власт — — — — —
- Др Рујица Гузина:* Общины в Сербии XIX в. — опора политических партий в борьбе за власть — — — — —
- Dr Ružica Guzina:* Communes in Serbia of the XIX as fulcrumes of political parties in the struggle for power — — — — —
- Dr Ružica Guzina:* Les communes en Serbie au XIX<sup>e</sup> siècle en tant que points d'appui des partis politiques dans la lutte pour le pouvoir — — — — —
- Др Драгаш Денковић:* Одговорност државних службеника у Србији XIX и XX века — — — — —
- Др Драгаш Денковић:* Ответственность госслужащих в Сербии в XIX и XX вв — — — — —
- Dr Dragaš Denković:* Responsibility of state employees in Serbia in 19th and 20th centary — — — — —
- Dr Dragaš Denković:* La responsabilité des fronctionnaires publics en Serbie au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles — — — — —
- Др Војин Димитријевић:* Разоружање и безбедност — — — — —
- Др Војин Димитријевић:* Безопасность и разоружение — — — — —

- Ivojin Dimitrijević*: La sécurité et le désarmement — — — — —
- Стеван Борђевић*: Међународноправни континуитет југословенске државе пре и после другог светског рата — — — — — 105
- Стеван Борђевић*: Междунар. континуитет югославского государства до и после Второй мировой войны — — — — —
- Stevan Đorđević*: International legal continuity of the Yugoslav state before and after the second world war — — — — —
- Stevan Đorđević*: La continuité de droit international de l'Etat yougoslave avant et après la Deuxième guerre mondiale — — — — —
- Владимир Иблер*: Неке примједбе уз чл. 50. Бечке конвенције о праву међународних уговора — — — — — 131
- Владимир Иблер*: Замечания к. ст. 50 Венской конвенции од договорных нормах — — — — —
- Vladimir Ibler*: Somé Remarks relating to art. 50 of the vienna Convention on the Law of Treaties — — — — —
- Vladimir Ibler*: Les rémarques sur l'article 50 de la Convention de Vienne sur le droit conventionnel — — — — —
- Мустафа Имамовић*: Регулисање аграрних односа у Босни и Херцеговини — — — — — 139
- Мустафа Имамовић*: Регулирование аграрных отношений в Боснии и Герцеговине в 1878—1914 гг. — — — — —
- Mustafa Imamović*: Regulation of the agrarian relations in Bosnia and Herzegovina from 1878 till 1914. — — — — —
- Mustafa Imamović*: Le reglement des rapports agraires en Bosnie-Herzégovine de 1878 à 1914 — — — — —
- Драгослав Јанковић*: „Велики“ и „Мали“ ратни програм Николе Пашића — — — — — 151
- Драгослав Јанковић*: „Великая“ и „малая“ военные программы Николы Пашича — — — — —
- Dragoslav Janković*: The »big« and the »small« war program of Nikola Pašić — — — — —
- Dragoslav Janković*: Le »grand« et le »petit« programmes de Nikola Pašić — — — — —
- Бранислава Јојић*: Методолошке тешкоће позитивноправног одређења правне и политичке једнакости људи у социјализму — — — — — 169
- Бранислава Јојић*: Методологические затруднения позитивноправового определения правового и политического равенства людей при социализме — — — — —

- Dr Branislava Jojić: Methodological and political equanty of people in socialism* — — — — —
- Dr Branislava Jojić: Les difficultés méthodologiques de la détermination de droit positif de l'égalité juridique et politique des hommes dans le socialisme* — — — — —
- Др Момчило Курдулија: Систем установе једног наследника* — —
- Др Момчило Курдулија: Система института одног наследника* — —
- Dr Momčilo Kurdulija: The System of One Heir Institution* — — —
- Dr Momčilo Kurdulija: Le système de l'institution d'un héritier* — —
- Др Радомир Лукић: Шта је заједничко међународном и унутрашњем праву?* — — — — —
- Др Радомир Лукић: Что является общим в международном праве и в системах прав отдельных государств* — — — — —
- Dr Radomir Lukić: What is common to international and internal law*
- Dr Radomir Lukić: Qu'est-ce qui est commun au droit international et au droit interne?* — — — — —
- Др Александар Магарашевић: О демократизацији спољне политике у Југославији* — — — — —
- Др Александар Магарашевић: О демократизацији внешнеј политики в Југославии* — — — — —
- Dr Aleksandar Magarašević: About democratization of foreign policy in Jugoslavia* — — — — —
- Dr Aleksandar Magarašević: De la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslavie* — — — — —
- Др Петар Манговски: Улога уједињених нација у кризама на Средњем истоку* — — — — —
- Др Петар Манговски: Роль Объединенных Наций на Ближком Востоке в 1956 и 1967 гг.* — — — — —
- Dr Petar Mangovski: The role of United Nations in the crisis in Middle East during 1956. and 1967.* — — — — —
- Dr Petar Mangovski: Le role des Nations Unies dans les crises au moyen-orient, en 1956 et 1967* — — — — —
- Др Момир Милојевић: Једнакост и равноправност држава у међународној заједници* — — — — —
- Др Момир Милојевић: Равенство и равноправность государств в международном сообществе* — — — — —
- Dr Momir Milojević: Sovereign equality of the states in the international community* — — — — —



<i>Momir Milojević</i> : L'égalité et l'égalité des droits des états dans la communauté internationale — — — — —	
<i>Томислав Митровић</i> : Елементи европске безбедности у четворном споразуму о Берлину — — — — —	229
<i>Томислав Митровић</i> : Элементы европейской безбедности в Соглашении четырех держав о Берлине — — — — —	
<i>Tomislav Mitrović</i> : Elements of European security in the quadriple agreement of Berlin — — — — —	
<i>Tomislav Mitrović</i> : Les éléments de la sécurité européenne dans l'accord quadripartite — — — — —	
<i>Марко Младеновић</i> : Положај старих људи у породици индустријског друштва — — — — —	57
<i>Марко Младеновић</i> : Положение пожилых людей в семье промышленного общества — — — — —	
<i>Marko Mladenović</i> : The Position of Elder in the Family of Industrial Society — — — — —	
<i>Marko Mladenović</i> : La condition des personnes âgées dans la famille de la société industrielle — — — — —	
<i>Александар Пелеш</i> : Комитет за уклањање расне дискриминације — политички орган или тијело судског карактера? — — —	9
<i>Александар Пелеш</i> : Комитет по борьбе с расовой дискриминацией — политический орган или же орган судебного характера — — —	
<i>Aleksandar Peleš</i> : Committee for the elimination of racial discrimination — political organ or body of juridical character — — —	
<i>Aleksandar Peleš</i> : Le comité pour l'élimination de la discrimination raciale — organe politique ou corps de caractère judiciaire? — — —	
<i>Слободан Перовић</i> : Теорија о изворима облигација — — — — —	241
<i>Слободан Перовић</i> : Теория источников обязательств — — — — —	
<i>Slobodan Perović</i> : Theory of sources of contracts — — — — —	
<i>Slobodan Perović</i> : Théorie relative aux sources des obligations — — — — —	
<i>Даворин Рудолф</i> : Правни статус различит од неутралности и зараћености — — — — —	255
<i>Даворин Рудолф</i> : Правовой статус отличнии от неутралитета и состояния войны — — — — —	
<i>Davorin Rudolf</i> : The legal status which differs from neutrality and from belligerence — — — — —	
<i>Davorin Rudolf</i> : Le statut juridique différent de la neutralité et de la belligérance — — — — —	
<i>Обрен Станковић</i> : Однос између права на накнаду штете за изгубљено издржавање у случају смрти даваоца издржавања и законског права на издржавање — — — — —	265

- Др Обрен Станковић:* Отношения между правом на возмещение убытков вследствие прекращения получения содержания после смерти лица, уплачивавшего содержание, и зак. правом на получение содержания — — — — —
- Dr Obren Stanković:* The relation between the right to amends of damages for lost maintenance in the case of death of the donor of maintenance and the juridical right to maintenance — — —
- Dr Obren Stanković:* Le rapport entre le droit à la réparation des dommages pour cause de perte de la pension alimentaire en cas de décès de la personne qui fournit les aliments et le droit légal à la pension alimentaire — — — — —
- Др Обрад Станојевић:* Gaius Noster — — — — —
- Dr Obrad Stanojević:* Gaius Noster — — — — —
- Др Радослав Стојановић:* О једном методу проучавања међународних односа — — — — —
- Dr Radoslav Stojanović:* Об одном методе изучения междун. отношений — — — — —
- Dr Radoslav Stojanović:* About a method for the study of international relations — — — — —
- Dr Radoslav Stojanović:* Une méthode de l'étude des relations internationales — — — — —
- Др Саво Стругар:* Право на пензију стоји под непосредном заштитом Устава — — — — —
- Dr Savo Strugar:* Право на пенсию находится под непосредственной защитой государства — — — — —
- Dr Savo Strugar:* The Right on Pension is under Direct Protection of the Constitution — — — — —
- Dr Savo Strugar:* Le droit à la pension de retraite — — — — —
- Др Миодраг Трајковић:* Криза међународног ваздухопловног права
- Dr Miodrag Trajković:* Кризис међународног ваздушного права
- Dr Miograd Trajković:* Crisis of international Air Law — — — — —
- Dr Miodrag Trajković:* La crise du droit aérien international — — —
- Др Бора Чејовић:* Неки правни проблеми трансплантације делова човечијег тела — — — — —
- Dr Bora Čejović:* Некоторые правовые проблемы трансплантации частей человеческого тела — — — — —
- Dr Bora Čejović:* Some legal Problems Connected with Transplantation of Parts of Human Body — — — — —
- Dr Bora Čejović:* Quelques problèmes juridiques de la transplantation des organes humains — — — — —
- Др Вида Чок:* Посебна међународноправна заштита жена у оружаном сукобима — — — — —

» <i>Вида Чок</i> : Особая международная защита женщин во время войны — — — — —	
» <i>Vida Čak</i> : Special international legal protection of women during armed conflicts — — — — —	
» <i>Vida Čok</i> : La protection de droit international spéciale des femmes dans les conflits armés — — — — —	
» <i>Љубица Шкара</i> : Организовање и запошљавање дипломираних правника СР Србије — — — — —	21
» <i>Љубица Шкара</i> : Подготовка и трудоустройство юристов в СР Србији — — — — —	
» <i>Ljubica Škara</i> : Education and employment of graduated jurists in SR Serbia — — — — —	
» <i>Ljubica Škara</i> : L'instruction et l'emploi des licenciés en droit de la République Socialiste de Serbie — — — — —	
» ИЛОЗИ — ЗАМЕТКИ — CONTRIBUTIONS — VARIÉTÉS	
» <i>Драгош Јевтић</i> : Прилог питању поделе краљевине Југославије на бановине — — — — —	67
» <i>Драгош Јевтић</i> : К вопросу разделения королевства Югославии на бановины — — — — —	
» <i>Dragoš Jevtić</i> : Supplement to the question about the division of Kingdom of Yugoslavia on the regions — — — — —	
» <i>Dragoš Jevtić</i> : Contribution à la question de la division de la Royaume de Yougoslavie en banovines — — — — —	
» <i>рољуб Лабус</i> : Стратешки карактер економског вишка — — —	94
» <i>рољуб Лабус</i> : Стратегический характер экономических излишков	
» <i>roljub Labus</i> : The Strategic Character of Economic Excess — — —	
» <i>roljub Labus</i> : Le caractère stratégique de la plus-value économique	
» <i>Радомир Лукић</i> : Белешка о правној логици — — — — —	85
» <i>Радомић Лукић</i> : Заметка о правовой логике — — — — —	
» <i>Radomir Lukić</i> : Note on Legal logic — — — — —	
» <i>Radomir Lukić</i> : Note sur la logique juridique — — — — —	
» <i>Боривоје Познић</i> : Польски законик о грађанском судском поступку	86
» <i>Боривоје Познић</i> : Польский гражданский процессуальный кодекс	
» <i>Borivoje Poznić</i> : Polish Code on Civil Forensic Procedure — — —	
» <i>Borivoje Poznić</i> : Le Code de procédure civile polonais — — —	

## СУДСКА ПРАКСА — СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА — JURISPRUDENCE

*Љубомир Јевтић:* Из управно-судске праксе француског Државног савета — — — — —

*Љубомир Јевтић:* Из административно-судебной практики француског Государственного совета — — — — —

*Ljubomir Jevtić:* From the jurisprudence of the French State-Council  
*Ljubomir Jevtić:* De la pratique judiciaire administrative du conseil d'Etat de la France — — — — —

*Др Боровоје Познић:* Белешке уз збирку судских одлука за 1971. годину — — — — —

*Др Боровоје Познић:* Заметки к зборнику судских постановлений в 1971 году — — — — —

*Dr Borivoje Poznić:* Notes with the collections of juridical decisions for 1971 — — — — —

*Dr Borivoje Poznić:* Notes sur le recueil de jurisprudence en 1971

*Др Владан Станковић:* Неколико напомена о одустаници — — —

*Др Владан Станковић:* Несколько примечаний к отказу об исполнениы обязательства — — — — —

*Dr Vladan Stanković:* Some remarks about — — — — —

*Dr Vladan Stanković:* Quelques remarques sur le dédit — — — — —

## ДИСКУСИЈА — В ПОРЯДКЕ ОБСУЖДЕНИЯ — DISCUSSION

*Др Смиља Аврамов:* Положај Југославије у међународној заједници

*Др Зоран Антонијевић:* Нека питања у вези са статусом основних организација удруженог рада — — — — —

*Др Александар Балтић:* Савезно законодавство у области рада и међусобних односа радника у удруженом раду — — — — —

*Др Александар Балтић:* Одредбе из области рада и међусобних односа радника у удруженом раду у Нацрту устава СР Србије

*Др Борислав Благојевић:* Временски моменат садашње дискусије о Нацрту Устава — — — — —

*Др Борислав Благојевић:* Потреба потпуније разраде неких институција у републичком Уставу — — — — —

*Др Влајко Брајић:* Право на организовање основне организације удруженог рада и заштита права — — — — —

*Др Велимир Васић:* Јединствено југословенско тржиште и Нацрт новог Устава СФРЈ — — — — —

<i>Велимир Васић:</i> Питање земљишног максимума и Нацрт новог устава СР Србије —	89
<i>Александар М. Ваџић:</i> Друштвени карактер и расподела дохотка	87
<i>Александар Ваџић:</i> Друштвени планови према Нацртима устава СР Србије и СФРЈ —	39
<i>Милан Деспотовић:</i> Неки проблеми из области рада и Нацрт Устава СФРЈ —	119
<i>Војин Димитријевић:</i> Устав и спољнополитичко одлучивање —	32
<i>Војин Димитријевић:</i> Односи југословенских република с иностранством —	57
<i>Јован Борђевић:</i> Уводна реч —	1
<i>Мирослав Б. Борђевић:</i> Кривична одговорност грађана у Нацрту новог Устава СФРЈ —	122
<i>Златија Букић-Вељовић:</i> О неким најзначајнијим променама у друштвено-политичком систему према Нацрту Устава СФРЈ	53
<i>Златија Букић-Вељовић:</i> Месна заједница у светлу Нацрта нових устава —	97
<i>Радомир Буровић:</i> О јединственом тржишту — — — — —	96
<i>Радомир Буровић:</i> Примедбе на чланове 30. и 46. Нацрта устава СРС и СФРЈ —	75
<i>Александар Ивић:</i> Нека питања својине и друштвене својине у поводу Нацрта Устава СФРЈ —	129
<i>Михаило Јездић:</i> Два запажања и сугестије поводом текста Нацрта устава СР Србије —	73
<i>Владимир Јовановић:</i> Нацрт Устава и статусни проблеми основне организације удруженог рада —	80
<i>Владимир Јовановић:</i> Правни субјективитет основних организација удруженог рада и јединство југословенског тржишта —	103
<i>Драгољуб Кавран:</i> О улози управе у систему научних информација —	17
<i>Будимир Кошутић:</i> О значењу термина „извршно-управна функција” према Нацрту Устава СФРЈ —	137
<i>Момчило Курдулија:</i> Наследноправни положај ванбрачне деце —	99

- Др Момчило Курдулија:* Наслеђивање земљишта, право на стицање знања и слобода ступања у брак — — — — —
- Др Радомир Лукић:* Неколико напомена о Нацрту Устава СФРЈ —
- Др Иван Максимовић:* Два идеала и две логике у Нацрту устава —
- Др Марко Младеновић:* Брига о породици у самоуправном друштву и нацрту Устава СФРЈ и СР Србије — — — — —
- Др Павле Николић:* Нацрт Устава СФРЈ и неки проблеми друштвено-политичког система — — — — —
- Др Павле Николић:* Општи поглед на Нацрт устава СР Србије —
- Др Мирослав Петровић:* Финансијски систем у Нацрту устава СР Србије — — — — —
- Др Боривоје Познић:* Судство и јавно тужилаштво — — — — —
- Др Верољуб Рајовић:* Судство и јавно тужилаштво — — — — —
- Др Верољуб Рајовић:* Својинскоправни односи, самоуправни правобранилац и смењивост судија — — — — —
- Др Павле Ристић:* Општина као најзначајнији фактор интеграције политичког система — — — — —
- Др Војислав Симовић:* О неким проблемима друштвено-политичког система у Нацрту новог текста Устава СФРЈ — — — — —
- Др Војислав Симовић:* Нека запажања о новом тексту Устава СР Србије — — — — —
- Др Обрен Станковић:* Облици друштвене својине — — — — —
- Др Никола Стјепановић:* Неке опште и појединачне напомене на Нацрт Устава СФРЈ — — — — —
- Др Никола Стјепановић:* Четири напомене на Нацрт устава СРС —
- Др Радослав Стојановић:* Надлежност републике у области спољне политике и међународних односа — — — — —
- Светислав Табороши:* О неким питањима друштвене својине у Нацртима устава — — — — —
- Др Миодраг Трајковић:* Правни положај директора организације удруженог рада — — — — —
- Др Миодраг Трајковић:* Делегатски систем у основним организацијама удруженог рада — — — — —

Ф Предраг Шулејић: Уставноправно регулисање осигурања имовине и лица — — — — —	59
нешће студената у дискусији — — — — —	119

РИКАЗИ — РЕЦЕНЗИИ — REVIEWS — COMPTES RENDUS DES LIVRES

Вид Вукасовић: Др Обрад Рачић, Основна начела Космичког права — — — — —	116
Вид Вукасовић: Др Обрад Рачич, Основные начала космического права — — — — —	
Vid Vukasović: Dr Obrad Račić, The Basic Principles of the Space Law — — — — —	
Vid Vukasović: Dr Obrad Račić, Les principes fondamentaux du droit cosmique — — — — —	
Драган Денковић: Instytucje Prawa administracyjnego europejskich Państw socjalistycznych — — — — —	118
Драган Денковић: Л. Д. Воеводин, Д. Л. Златапольский, Н. Я. Купришц, Государственное право зарубежных социалистических стран — — — — —	117
Драгољуб Димитријевић: Wilhelm Haddenhorst, Die einwirkung der verfahrensruege — — — — —	110
Драгољуб Димитријевић: Karl Peters, Fehlerquellen im strafprozess	108
Драгољуб Димитријевић: Handwoerterbuch der kriminologie —	115
Мустафа Имамовић: Проф. Михаил Андреев, Кодекс Константина Јустинијана — — — — —	112
Мустафа Имамовић: Проф. Михаил Андреев, Закон на Константин Јустиниан — — — — —	
Mustafa Imamović: Prof. Mihail Andreev, Konstantin Justinian Law	
Mustafa Imamović: Prof. Mihail Andreev, La Loi de Constantin Justinien — — — — —	
Врлета Круљ: Др Јелена Вилус, Грађанско-правна одговорност извођача и пројектанта — — — — —	125
Врлета Круљ: Гражданско-правовая ответственность подрядчиков и проектировщиков — — — — —	
Vrleta Krulj: Dr Jelena Vilus, Civil responsibility of the constructors and architects — — — — —	
Vrleta Krulj: Dr Jelena Vilus, La responsabilite juridique civile des réalisateurs et des projeteurs — — — — —	

- Др Мирко Мирковић:* Др Момчило Зечевић: Словенска људска странка и југословенско уједињење — — — — —
- Др Мирко Мирковић:* Др Момчило Зечевић. Словенская народная партия и югославское объединение — — — — —
- Dr Mirko Mirković:* Dr Momčilo Zečević, Slovene popular party and yugoslave unification — — — — —
- Dr Mirko Mirković:* Dr Momčilo Zečević, Le parti populaire Slovène et l'union yougoslave — — — — —
- Миодраг Љ. Панић:* Др К. Михаиловић, Регионални развој социјалистичких земаља — — — — —
- Миодраг Љ. Панић,* Др К. Михаиловић, Религиозное развитие социјалистических стран — — — — —
- Miodrag Lj. Panić:* Dr K. Mihailović, The Religious Development of Socialist Countries — — — — —
- Miodrag Lj. Panić:* Dr K. Mihailović, Le développement régional des pays socialistes — — — — —
- Др Мирослав Петровић:* Милтон Фридман, Теорија новца и монетарна политика — — — — —
- Др Мирослав Петровић:* Милтон Фридман, Теорија денег и валутна политика — — — — —
- Dr Miroslav Petrović:* Milton Friedman, The Theory of Money and Monetary Policy — — — — —
- Dr Miroslav Petrović:* Milton Friedman, La théorie de la monnaie et la politique monétaire — — — — —
- Др Милан Шаховић:* Др Смиља Аврамов, Међународно јавно право, III допуњено издање — — — — —
- Др Милан Шаховић:* Др Смиља Аврамов, Међународно право, Издание третье, дополненное — — — — —
- Dr Milan Šahović:* Dr Smilja Avramov, International Law enlarge edition — — — — —

#### БЕЛЕШКЕ — ЗАМЕТКИ — NOTES

- VII међународни конгрес за криминологију — — — — —
- VII међународный съезд по вопросам криминологии — — — — —
- VII International Congress for Criminology — — — — —
- Le VII<sup>e</sup> Congrès international de criminologie — — — — —



<i>Обрад Станојевић: Награде студентима поводом годишњице смрти Алберта Вајса</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	122
<i>Обрад Станојевић: Премије студентам по поводу годишњице смрти Алберта Вајса</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	
<i>Obрад Stanojević: Awards to Students by the Anniversary of Albert Vajs' Death</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	
<i>Obрад Stanojević: Les récompenses aux étudiants à l'occasion de l'anniversaire de la mort d'Albert Vajs</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	
<i>Предраг Шулејић: Појам универзитетског уџбеника</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	119
<i>Предраг Шулејић: Понятие университетского учебника</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	
<i>Predrag Šulejić: The Notion of University Textbook</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	
<i>Predrag Šulejić: La notion du manuel universitaire</i>	— — — — — — — — — — — — — — — —	

MEMORIAM

