

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ЈУЛ — АВГУСТ
1976.

Уређивачки одбор:

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

Технички уредник Вукосава Манојловић

Штампа: Штампарија ПТТ, — Београд, Таковска 2

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXIV

јули — август 1976.

Број 4

Друштвено политичке организације Правног факултета у Београду и Уређивачки одбор „Анала Правног факултета у Београду“ организовали су јавну дискусију о Нацрту закона о удруженом раду.

Дискусија је одржана 2. и 3. јула 1976. годину, у просторијама Правног факултета у Београду.

Објављујемо ову дискусију у целости у жељи да изложена мишљења и ставове учинимо доступним јавности и дамо свој допринос изради коначног текста овог значајног Закона.

Уређивачки одбор

ПОВОДОМ НАЦРТА ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

Ја ћу покушати да нешто кажем више поводом Нацрта закона, него ли о самом закону. То због тога што закон као такав, као појава, као општа норма има одређено место по својој садржини и по времену када се доноси, па према томе мислим да једна институција као што је наш Факултет, као што су људи са нашег Факултета, као што су наше друштвено-политичке организације, треба да посматрају и са ове тачке и у овом аспект у управо овакав један Нацрт закона. Уосталом, мислим да место и положај универзитета у овом погледу треба битно да се мењају. Ако Универзитет не буде могао да нађе своје место у начину прилаза и посматрања ствари, доћи ће у кризу да изгуби оно место које је имало у оквиру осталих институција, које место почиње да бива угрожено. Навешћу један пример у чему видим и како би могао да прикажем место и наш положај према овом Нацрту закона и према другим законима, па и према укупности правног, економског и друштвено-политичког развоја наше земље, јер дозволите ми да кажем своје сопствено мишљење, немам утисак да наш Факултет и остале институције које се укључују у наш универзитет одигравају ону улогу коју универзитет мора да игра.

Хтео бих то приказати једним примером.

Непосредно после рата ми смо правили пројекте закона. Наше колеге са Грађевинског факултета су пројектовале сваку кућу, јер су били и најквалификованији и било је мало других, ван оних који нису били на Универзитету, који су били у стању да један озбиљнији пројекат, или једну већу кућу пројектују. Брзо, захваљујући управо опет Универзитету, израђујући кадрове на нивоу и са одређеном стручном спремом и професионалном свешћу, друштвено-политичким прилазом који се могао очекивати, створене су генерације које су тај посао радиле са исто толико знања, чак специјализовано квалификованије него што су могли радити универзитетски људи, а Универзитет је могао да евентуално израчунава статичку вредност, друштвену вредност тога момента, који се ефекат постиже управо у једном одређеном моменту развоја друштва. Могао је да израчунава статичку вредност моста преко Саве. Људи са Универзитета и њихови институти, људи, професори, као што су наши људи могли да дискутују и као што су дискутовали у то време о извесним начинима регулisaња, о систему права. Мислим да се нешто ново догађа и овај би Закон управо могао да пружи универзитету, нама и другим факултетима, да поводом њега као и других појава постајемо помало критичари поимања и планери развоја. Ако Универзитет и универзитетски људи, сваки у својој струци, обављајући онај посао који одговара педагошким задацима па и делом научноистраживачкога рада, не буде успео у односу на сваки посао своје струке, ми према законима, друштвеном развоју, судској пракси, будемо имали такво место и положај и добијемо такав аспект са те „висине“, са тога „видика“, под тим аспектима и под тим критеријумима не будемо сагледавали ствари, бојим се да у једној великој конкуренцији низа радних организација у нашој земљи можемо доћи у ситуацију да, с једне стране, не издржимо борбу, а с друге стране, да не одиграмо ону улогу и извршимо онај задатак који савремено друштво нужно очекује и захтева од онога што носи назив високог школства.

У том погледу, говорећи о извесним специфичним карактеристикама овога нашега Нацрта, најпре, мислим да стално морамо водити рачуна, да сваки закон у овој земљи значи на одређени начин, није потребно то овде објашњавати шта то значи, оно што ми објашњавамо студентима мора и нама бити јасно шта значи— представља остваривање Устава. С друге стране, сигурно да сваки закон па и овај значи даље развијање система удруженога рада као таквог, али поштујући први принцип, то је принцип да сваки закон и свако даље развијање, максимални степен развоја, максимално обезбеђивање могућности за прилагођавање решења мора бити увек у сагласности са Уставом и да у том погледу управо Универзитет, и Правни факултет, говорећи о овом закону требао на то да обрати пажњу.

Мислим да тај прилаз није био довољно подвучен у дискусији која се водила у нашој земљи. Правни факултет не треба да пропусти да укаже са те тачке становишта на место, положај, задатке, свеобухватност. Ја ћу поменути само једно питање, а то је питање нормативне надлеж-

ности за доношење управо овога Закона, са оваквом садржином, са оваквим обимом, са оваквим решењима на нивоу Федерације, имајући у виду да није у питању материја која је у искључивој надлежности Федерације, него материја која у одређеним деловима као таква има и може да буде регулисана, с једне стране, нормативно посматрано од других носиоца посебно република и покрајина, а с друге стране, да је то материја чији врло велики и значајан део треба и може да буде регулисан у систему, у структури, самоуправљања, и то почев од основне организације удруженог рада па даље.

Мислим да је тај прилаз изванредно значајан. То је функција, управо, наша, да водећи рачуна и имајући у виду и сагледавајући на неки начин решења која се налазе у конкретним члановима, у конкретним одељцима овог закона, посматрамо и са овог становишта, становишта уставности с тим да сваки закон служи као средство остваривања фактичких ситуација, али у исти мах даје и перспективе даљег развоја.

Треће питање које се поставља то је питање, а са кога становишта је изванредно значајно посматрати овај Нацрт, у којој мери Нацрт садржи, остајући у границама првог принципа, дакле максималног поштовања Устава, остваривање уставних принципа, кретања у основним границама надлежности садржинске и нормативно-формалне, дакле у којој мери овај Нацрт у свим тим границама садржи, према досадашњим решењима, које имамо почев од уставних амандмана и текстова који су на нивоу федерације, као привремене норме или трајније норме на нивоу републике и покрајине односно организација удруженог рада, новог а у којој мери представља прецизирање и кодификацију већ оствареног досадашњег уставног система. У којој мери су те новине, могло би се рећи суштинске, а у којој мери су оне које појашњавају оно што је у ствари ово друштво остварило и што би хтело на један сада бољи правно-организациони начин да боље изрази, али не и да мења друштвено-политички систем, већ да омогући боља конкретна решења, конкретна решења у односу на конкретне радне организације, а не решења као таква.

Мислим да овај Закон у том погледу представља у знатној мери и много више, потврђивање оствареног досадашњег, мислим да представља чак мање новина, носи у себи мање новог, него што се то кадкада истиче и да представља управо врло значајну позитивну појаву и значајни позитиван изражај, изнађених решења у уставном систему нашем од 1963. године на овамо, у оствареној пракси, што није једнако свуда, у свим местима, али што је у првом реду основ у вези са производним организацијама, у вези са организацијама промета, мање у спољној трговини, нешто више код банкарства, прилично мало у области ванпривредних делатности.

Према томе, мислим, да то треба имати стално у виду и анализирати, пошто не значи да стално треба идејом новог покривати можда пропуштене недостатке. Напротив, треба у развоју посматрати ствари, због тога имам утисак да овај Нацрт може да послужи као један од најбољих доказа вредности и оправданости нашег друштвеног развоја, квалитета и друштвено-политичке и друштвено-идејне усмерености, тиме управо, што

на неки начин поставља трајне, стабилне темеље, другим речима, показује да је радничка класа у досадашњем своме фактичком развоју, кроз норме које је доносила, решења која је практично остваривала, и у крајњој линији и остваривала што се сада овде спецификује мало више, појашњава у овом Закону.

Четврто питање које се поставља, четврти прилаз, то је оно што је стављено као посебни политички задатак, то је провера на сопственом случају. У том погледу, ако могу да кажем, по мом мишљењу, ми треба да посматрамо овај став са два аспекта. Један аспект је питање сопствене структуре. Ја се на њему не бих задржавао. Да ли треба да останемо једна основна организација удруженог рада, или не; да ли треба да имамо радну заједницу једну или више удруженог рада; зашто нисмо предвиђене бар радне јединице које се налазе у саставу наше основне организације удруженог рада остварили до краја, како је то предвиђено Статутом, итд.? Мислим да оно што је постављено као политички задатак, што смо морали до сада првенствено да урадимо, у погледу чега смо и могли и морали више да урадимо, мислим да смо пропустили, што не значи да то до септембра не бисмо могли да учинимо, можда би боље било то време употребити за ове друге аспекте, а овај аспект задржати себи као задатак, констатујући по мом мишљењу, да у погледу сагледавања сопственог стања, сопственог развоја, сопствене структуре, сопственог бољитка са гледишта основних тенденција овога Закона, то је оно што би значило примену на сопственом искуству.

И друго, зашто, истина, исто тако, по моме мишљењу, не бисмо могли дати много позитивнију оцену, то је управо провера на сопственом случају у вези са садржином наше наставе, структуром нашег наставног плана, садржином наших наставних програма, управо, с обзиром на овај Закон. Утицај Нацрта закона на ову област морао је бити нужно далеко већи и ажурнији и актуелнији и већ остварен, не чекајући када ће он постати закон, он ће вероватно такав остати, а осим тога он представља остваривање Устава.

Да ли смо у том погледу, ја ћу говорити после о којима је институцијама реч, учинили све оно што смо могли и морали учинити, да ли је у том погледу бар припремљено да се учини све оно што се могло и морало учинити па да смо могли рећи да смо на сопственом случају, на сопственом животу, што не значи само у погледу организације, продуктивности једне радне организације, у погледу залагања на раду, уредности у раду, модерности производње, извоза, савремености рада и савремености робе која се даје, да ли смо ми у том погледу управо у светлости овога закона и основних његових поставки учинили или бар припремили да учинимо оно што нужно проистиче. Ја не бих улазио овде у појединости и не бих вам мотивисао зашто је моје мишљење да не бисмо могли себи приписати много чега позитивног, гледајући овај Закон, његово место, његов рефлекс, његов удар и његову револуционарну примену у структури наше наставе.

Даља ствар коју бих хтео да кажем опет са гледишта овог аспекта који сам почео, да сигурно и ово што сам рекао, макар и неки пут о

неким стварима негативно, у првом реду, према себи лично и према колективу, нажалост, у коме се налазимо, мислим да треба ствари гледати у развоју. Другим речима, треба погледати да ли текст омогућава извесне ствари, да ли текст подстиче и мотивира извесне ствари, да ли текст диктира у сваком погледу поједине ствари и разуме се, сагледати питање времена. Ја то напомињем нарочито, питање времена, јер као што знате питање времена, а то значи питање производње је постало најкритичније питање нашег друштвеног живота. Као што је некада било питање квалитета, као што је некада било питање неких других критеријума и показатеља у животу, у најширем смислу, у производњи, у раду, у делатности, мислим да је питање производности, обима производње данас постало изванредно значајно и скупо, ми скупо производимо, ми мало производимо, скупо лечимо и недовољно модерно лечимо, то питање се мора поставити, то је наш задатак, оно што је друштвено-политички пред нас постављено од партије, да ли ми добро, рационално, конструктивно, довољно рентабилно изводимо наставу, васпитавамо, и да ли корисници тога нашега рада заједнички с нама овде и остали радни људи и студенти то капирају и тако се одражавају. Ако погледамо јулски испитни рок, и то не само у погледу резултата колико су негативни, него и презентираних на испиту, бојим се да се у овом погледу налазимо на истом месту као што је јуче Савезна скупштина Југославије говорила о продуктивности у другом сектору нашег друштвеног живота, у производњи.

Али, ми не смемо да обратимо пажњу са себе у том погледу и да посматрајући ствари, истина у развоју, изналазимо разлоге, узроке, поводе такве ситуације и таквога стања и да настојимо да нам се такво стање више не понови.

Трећу ствар коју бих хтео да кажем и мислим да је непотребно рећи на једном оваквом форуму, али мислим да се у нашој јавности прилично невиди, не казује, то је јасно подвлачење, довољно разликованих па кад-када и неусаглашена три интереса. Изричито Нацрт закона каже — радници управљају на основу свога владајућег положаја својим и укупним друштвеним радом и то у свом заједничком и општем друштвеном интересу. Мислим да када је реч о првом и трећем, свом, да је непотребно скоро много шта рећи. Кад је реч о општем друштвеном, без обзира да ли је он добро дефинисан, на неки начин се покушава и све више се сазнаје о чему је реч када је реч о питањима проширене репродукције, када је реч о солидарности на најширем нивоу, може бити јако много и има врло много спорова о томе шта то значи опште-друштвени интерес.

Међутим, ја мислим да овде морамо подвући и то је изванредно важно због дијалектичког јединства управо ова три интереса која из класичног закона дијалектике проистичу: опште, посебно и заједничко, да тај заједнички интерес је посебно добио место у правном регулисању и као правни документат у овом Закону. Мислим, да ће се кроз то морати покушати тражити решења извесних ствари за које Закон даје минимално елемената за решавање а мислим да у пракси постоје из-

ванредно велике разлике. Узмите питање минулог рада. Чини ми се да је ово питање управо један од изражаја тога заједничког, тог заједничког интереса који се више пута подвлачи у уводном делу и у почетној глави. То не значи негирање, то не значи ни смањење општедруштвеног интереса. Напротив. Ми смо имали врло много искуства, врло много негативног у нашем животу, нарочито у поимању теоретског, тзв. групне својине, заједничке својине, својине предузећа, управо у заборављању места и положаја овога заједничког, јер смо то заједничко изједначили са општедруштвеним и тим општедруштвеним покривали све оно што је заједничко, специфично, и што кад-када може бити у несагласности, односно таквим квалификовали кад-када оно што није уопште заједничко, као што смо обрнуто очекивали у неком прескоку степеница, које нужно постоје у нашем друштву такво-какво је, па смо заборавили постојање тог заједничког интереса и све његове специфичности и контрадикторности које постоје у односу на овај интерес.

Мислим да би у том погледу било изванредно важно да обратимо пажњу, јер управо на Правном факултету, у предметима имовинских односа и уставнога права, многе институције су добиле извесни изглед решења, теоријске поставке, које не одговарају оваквом поимању јединства овог троврсног интереса у нашем друштвеном систему. У вези с тим треба да извршимо озбиљну ревизију читавог низа уставно-правних концепата, односа, сарадње република, комуна, места и положаја, облика и рада, места делегата итд., с једне стране, а у области имовинског права, поготово када је реч о својини, у том погледу треба извршити значајне измене, критику и ревизију онога што је владајуће, због чега су ове генерације, пошто се до нових ствари долази обично касно, приморане да тапкају, и неће моћи добро да разумеју систем.

Пито питање које бих хтео да спроменем, то је питање које би морали ми овде да проучимо и у погледу чега има врло великог значаја за наш наставни план и програм и за наша садржинска решења и концепт прилаза нашега друштвеном систему, то је да Закон о удруженом раду регулише у једној значајној мери и рад који се базира на средствима која су у личној својини. Је ли то контрадикција према називу Закона, па и тематици Закона како се изражава у првим својим поглављима. То је питање на које ми морамо дати одговор. Одговор који смо ми до сада на то питање довали састојао се с једне стране, у уједначавању свих облика рада, па да кажем, и својине. У томе што ће се о нашем Закону о удруженом раду, у радном праву предавати и о удруженом раду, и о раду на личној својини, у томе што ће се тражити стално некакви заједнички показатељи за те две врсте рада и те две врсте својине, права својине и друштвене својине које постоје као заједничка тематика једног предмета или као чак заједнички путем упута или путем компаративног излагања извесних институција, као што се студирају права на бази једне или друге својине — секторска права.

Сада се поставља изванредно значајно питање, јасног разликовања у целој структури наше наставе, у поимању предмета, у називу предмета, у садржини материје, у целом нашем концепту разликовања две врсте

рада, које се, међутим, у данашњем нашем степену развоја, које су сигурно у једној етапи нашег развоја били у изванредно контрадикторној, супротстављајући се ситуацији, налазе и све више ће се налазити, не још увек толико реално — социолошки, колико идејно-политички и правно могуће у једној ситуацији заједнички могуће кооперације. Само тиме, другови, можемо правдати да код нас и то са успехом, у производности, и у задовољењу потреба, без обзира на цену која се налази на тржишту не сада моментално него и дуже времена, ми имамо, као што знате, 82 — 84% још увек аграрног обрадивог земљишта у приватном власништву, у приватној својини, индивидуалног пољопривредника који ради са својим сопственим средствима, а да то не представља никакву контрадикцију социјализма, напротив, представља један од облика изградње социјалистичког друштва, истина каткада, уз недовољно посвећивање пажње, на изграђивање нужних социјалистичких људских односа у вези са таквим производним односима, и то можда са сувише великим пропустима. Овај Закон управо у том систему удруживања који предвиђа, иако носи назив о удруженом раду, он повезује и удружује рад управо тог индивидуалног произвођача, не само у пољопривреди, него сутра може и код ветеринара, код стоматолога, код адвоката, то је ствар даљег развоја овога друштва, али је битно то да налази пут, начин и методе којима ће се вршити то повезивање, не негирајући институцију као такву, из разлога, о којима овде не бих говорио. То је оно што смо ми јако много пропустили и ја мислим у животу земље у целини, као на пример код хипертрофирања комбината, што смо чинили или због несхватања, или због нестабилности, ја не би улазио овде, јер мислим да се кад-када претерује само са неким разлозима до чега је до тога долазило, због недовољне друштвене помоћи, због недовољног политичког оправдања, ослобођења од страха тога повезивања. Пре неколико година кад смо донели Закон о могућности куповине пољопривредних машина од стране индивидуалних пољопривредних произвођача који би то ставили на расположење, под закуп задругама и пољопривредним добрима, сматрало се да је то једна мера несоцијалистичка, те смо то врло брзо ликвидирали. То ми морамо проучити, то је питање будућности развоја једног значајног сектора ове земље, то је оно што неће негирати да обим социјалистичке својине буде већи, буде садржајнији, буде обимнији. Вероватно ако и када оно што називамо личном својином, и не само средствима рада него личном својином укупно, буде пуније, комплетније, човек ће моћи боље да живи, имаће више средстава за свој лични стандард, имаће могућности да од „Фиће“ пређе на „101“ од 101 на „Аудија“, а неке будуће генерације и на „Мерцедес“. Тако то иде са белом техником, тако иде са викендицом и плацом, итд. и то је оно што је сигурно могуће само када се добро сагледа и види тај први принципијелни однос, а затим, разуме се, остаје питање изванредно значајно, које је мање правно а више социолошко, а то је питање реалнога односа који постоји и критеријума да се не злоупотреби могућност постојања две ове институције које од злоупотреба нису биле имуне.

Рекао бих још само једну ствар о овом аспекту, а то је питање извесне идеалистичке опасности посматрања коју смо ми имали и које се чак може извести из Закона и места односа између ових својина и односа ових делова сваке од својине између себе. У првом случају то је питање тзв. приватизација. Ја не бих говорио о њој, као и обрнуто о питању гушења приватне иницијативе. Хтео бих да укажем, јер се то изразило у многим нашим досадашњим ставовима, на питање унутрашњих сукоба и неуједначености, неприкладности међусобних односа групација и делова појединих комплекса друштвене својине датих на управљање било појединим радним колективима као организацијама удруженог рада, било унутар једне веће пословне организације. Мислим да бисмо, у решавању тих питања, ми као Факултет могли и морали врло много да се на томе zaloжимо, имајући у виду да се решења стално оцењују као незадовољавајућа. Ја не бих улазио у то да ли су те негативне оцене које се дају потпуно оправдане, али то је питање односа између трговине и производње и између њих и читавог низа других делатности. Поставља се питање да ли тиме не утапамо и у којој мери потапамо оно што зовемо „вишак вредности“ и што у ствари радник очекује да му се врати да би на основу тога могао да обезбеди средства за нормалну и проширену репродукцију, и да обезбеди јавне службе и друштвене службе како би могао да обезбеди даљу, већу производњу. То је исто и код банака и у области спољне трговине, и ту долазимо до значајних правних питања која се постављају о месту и положају самоуправних споразума.

И да завршимо, изванредно значајно је питање места и положаја у нашем систему, у нашем проучавању оног што зовемо облигационо право и оног што зовемо самоуправни споразуми и друштвени договори. Ја не бих говорио о томе који ће главни инструмент бити у овој земљи. Ја мислим да кадкада негирање уговорног односа и указивање на самоуправно споразумевање и обрнуто, да су то опасности без недовољног продубљеног проучавања, о чему је стварно реч? Ми врло често тзв. заједничко улагање рада и капитала називамо натегнуто, самоуправним споразумима, а може бити у основи обични кредитни однос и обрнуто, још увек имамо обичног кредитног односа који треба у суштини да буде изражен на бази самоуправног споразумевања, заједничког улагања рада и капитала. То је једно од основних питања. Ми доносимо нови кодекс, кодекс самоуправног споразумевања, то је овај кодекс, али ми ускоро доносимо и нови кодекс који се зове кодекс о облигацијама. Поставили смо их тако као да сваки регулише две идеално подељене и одвојене материје и нико од нас још не почиње дискусију, бар не на начин како треба Факултет да постави питање, о тој структури новог што треба да донесемо, о начинима и правним инструментима за регулисање односа између корисника појединих делова друштвене својине, оног што овде називамо заједничким улагањем.

др Борислав Благојевић

ПИТАЊА КАДРОВСКЕ ФУНКЦИЈЕ

Ја бих почео са оним са чиме је професор Благојевић завршио, подсетио бих вас на речи великог нашег правника В. Богишића који је својевремено пишући комнетар за Општи грађански законик Црне Горе, рекао — бива време за рапсодије, али бива време и за уједињени еп. Очигледно дошли смо у фазу развоја, нашег правног система када нам је постао неопходан овакав комплексан правни документ. Садржином оваког закона одређују се услови за стварање и развој нових систематских категорија у правном регулисању.

Хтео бих да у реду многих питања које откривамо анализом Закона о удруженом раду скренем вашу пажњу на питање кадровске функције, њене организације и начина њеног регулисања на основу Нацрта Закона о удруженом раду и на неповољне последице које опажамо у нашем стварном животу у основним организацијама удруженог рада и радним организацијама, у организацијама од посебног друштвеног интереса и у сложеним организацијама удруженог рада, услед извесног занемаривања кадровске функције и кадровских процеса. Кадровска функција је једина, део свих осталих функција у радној организацији, од успешног решавања проблема планираних пријема и развоја кадрова зависи у многоме и развој осталих функција.

Доношењем Закона о удруженом раду завршава се значајна фаза учвршћивања односа у удруженом раду у развоју нашег правног система. Међутим, отвара се, истовремено и процес даљег развоја самоуправних односа преко граница одређених досадашњим начином правног регулисања. Развој самоуправног нормативног права је стварност, доношење друштвених договора и самоуправних споразума постаје основни облик уређивања заједничких друштвених односа, по значају и обиму такав да дозвољава стварање концепције о новом типу регулисања чак и ван оквира одређених досадашњим правним системом. Уколико не признамо да је реч о новуму и уколико покушамо да редуцирамо суштину и значење ових правних и друштвених аката, на било коју категорију правних аката које већ познајемо, бићемо у опасности да не уочимо на који се то начин нови, већ постојећи и развијени друштвени односи уређују на нови и прикладан начин.

Каква је нормативна природа самоуправних споразума као основног акта којим се уређују одређени организациони, и суштински односи на

нивоу организације, — мислим да је питање коме треба посветити пуну пажњу не само због њиховог места и значења у систему права. Самоуправни споразуми по свом домаћају су основни акти којима ће се моћи уређивати организациони облици и функционисање наших организација на било ком нивоу. При чему су створени услови да се као активни учесници јаве сви чланови. Треба зато испитати фонд знања којим располажемо о самоуправним споразумима, проучити њихову правну и организациону природу. Учинити целу материју прегледном, разумљивом, приближити је човеку. Радећи за Марксистички центар ЦК Србије, на једној студији, били смо у прилици да прегледамо досадашњу литературу, научне радове, фонд знања којим се располаже у тој области и да покушамо упоређујући то са текстом Устава и Законом о удруженом раду, да дођемо до неких општих закључака о правној природи самоуправних споразума, са становишта односа према човеку, облика и начина организовања Кадровске службе.

Подсећам вас на поделе које су постале већ својина наше правне науке, од којих су неке настале као први облици контакта ове свеже материје и устањених наших схватања о правној категоризацији аката, ту пре свега, мислим на уговорну теорију по којој самоуправни споразуми представљају врсту уговора које треба уређивати према начелима грађанског права као облик облигационог правног односа, даље, на теорије, чији аутори тврде, да се самоуправни споразуми морају третирати као нормативни акти са евентуалним префиксом „самоуправни“, (ту бисмо теорију условно могли назвати нормативистичком; њени су саговорници наши професори: Балтић, професор Јовановић, професор Јоски из Љубљане и други и та теорија је дубоко фундирана у темеље правног система какав још увек имамо). Поједини аутори тврде да је реч о мешовитом акту, да се код самоуправног споразума могу наћи елементи уговора и нормативног акта. (Те мешовите теорије, већ саме по себи, нису теорије, чим тврде две ствари које су у сукобу).

Даље, створена је и теорија тзв. „колективног акта“, при чему се тврди да је самоуправни споразум мешовит акт састављен из уговорног дела и нормативног дела. При чему би самоуправни споразум о удруживању средстава за заједничко пословање био уговор на који треба примењивати правила облигационог права.

Пажњу, међутим, привлачи самоуправна теорија. По становишту групе аутора који заступају ово становиште, самоуправни споразуми су нова правна категорија којима се стварају правни оквири нових друштвених односа иако поједини аутори своја схватања приближавају уговорној теорији, односно нормативној теорији у одређеним ситуацијама.

За нас је несумњиво да се код самоуправних споразума и друштвених договора ради о битно друкчијој, новој концепцији друштвених односа а то утврђује и Закон о удруженом раду у својим члановима од 583 до 592.

Истовремено у Закону о удруженом раду на одређеним местима се непрекидно провлачи идеја одлучивања личним изјашњавањем. Разви-

јене су читаве категорије, степени изјашњавања, одлучивања у оквири-ма свих процеса интелектуалних, мисаоних, интересних и других који се уклапају у процес одлучивања. И на појединачном и на колективном нивоу. Из овога извлачимо закључак да је и самоуправни споразум креација сваког укљученог, сваког понаособ, да би се касније споразум претворио у заједнички нови резултат, нови квалитет на једном одређеном нивоу друштвеног односа организовања.

Ми смо навикли да увек полазимо од хијерархије правних аката при чему правна снага једног правног акта зависи од места које акт заузима на лествици правних аката. Сећамо се да правна снага зависи од доносиоца при чему акт ниже правне снаге не сме бити у супротности са актом више правне снаге. Принцип суверенитета државне власти садржи идеју вертикалног уређивања правних односа, при чему воља владајуће класе бива изражена најпре у највишем правном акту, дакле Уставу, а затим ближе одређивана законима, уредбама, другим актима ниже правне снаге, наредбама, правилницима, упутствима и другим актима, итд. оваква хијерархија постаје сложенија, реверзибилна.

Није случајна дикција члана 155. Устава СФРЈ којим се одређује да радни људи увек сами одлучују о својим личним и заједничким интересима у организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама и друштвено-политичким заједницама, као и свим другим облицима свог самоуправног удруживања и међусобног повезивања. Ако сад увидимо да се сви основни односи који регулишу наш положај, регулишу на нивоу месне заједнице, односно организације удруженог рада, цео систем је тако организован да је основни носилац одлучивања не држава, него радни човек, онда хијерархија правних аката, бар како је сада познајемо није више апсолутна, јер уместо спуштања власти одозго на доле и утврђивања категорија спуштања те власти доношењем одговарајућих аката имамо у оквирима делегатског система постепено обједињавање власти одозго на горе, од основне организације удруженог рада до Савезне скупштине као највишег органа, облика удруживања рада и власти.

Друштвено договарање и самоуправно споразумевање битни су процеси који одређују суштину правног регулисања друштвених односа на овом степену развоја. Законодавном се функцијом само утврђују услови и оквири за делатност грађана и самоуправних организација, услови и границе деловања органа државне власти. То је процес пребацивања тежишта при одлучивању на носиоца улоге радног човека, на самоуправљача. Тај је процес битно различит од других и нема историјску аналогију. За тако развијене процесе одлучивања потребно је припремити одговарајуће предуслове. Самоуправљача на одређени начин за обављање његове сложене функције самоуправљача припрема одређена служба у радној организацији у било ком организованом облику удруженог рада, кадровска служба, — кадровска функција.

Говорећи о заједничкој основи свих облика у којима се јавља структура наших међусобних односа утврђујемо да је већ настала чита гама, распон самоуправних споразума као нормативних аката или аката одређене природе којима се утврђују међусобни односи и који почињу на индивидуалном праву и обавези сваког појединца да учествује у процесима одлучивања.

Међутим, наша данашња ситуација је таква да неразвијене кадровске службе, несхватање правог значења, положаја и улоге кадровске функције у развоју кадрова и самоуправљања и нарочито недостатак одговарајућих кадрова, проузрокују велике тешкоће и у развоју људи као самоуправљача. Тиме се нити хоће, нити се може, ићи на стварање службе која би људе образовала за самоуправљање и док се тај ниво образовања не постигне онемогућавала самоуправљање, него се предлаже ефикаснији развој и повећавање пажње друштва за инаугурисање новог става према кадровским службама које би оспособљавала људе за све шире учешће у процесима самоуправног одлучивања.

Ми не располажемо још увек ни јединственим системом праћења и развоја кадрова, иако су у том смислу окренути и материјали Десетог конгреса СКЈ и материјали Другог конгреса самоуправљача и материјали Седмог конгреса ЦК СК Србије а материјалима са седнице Председништва ЦК СКЈ од децембра 1975., утврђују се и основи за стварање система праћења и развоја кадрова. Саветује се развој одговарајуће кадровске политике, међутим, ми нисмо развили инструментариј за обезбеђење одговарајуће кадровске политике, недостаје нам основна подлога, развијене кадровске службе у радним организацијама које би се бавиле на одговарајући начин процесима, пријема распореда са становишта рада, али и образовања на раду и идејног и политичког и другог оспособљавања радника за учешће у процесима самоуправног одлучивања. Улагања у развој људи који су већ у процесу рада и самоуправљања неупоредиво се, за сада брже исплаћују од улагања у редовно школовање, при чему између ова два процеса и у улагању и у поклањању одговарајуће друштвене пажње — постоје несразмера.

Самоуправни споразуми према домаћају које могу имати, могу да нам помогну као средство да организујемо, усавршавамо и унапредимо рад кадровских служби. Да би кадровска служба била успешна морамо нормирати на основу Закона о удруженом раду одређене односе које желимо да заснујемо у организацији удруженог рада. Након нормирања морамо организовати одређене организационе облике, развити одређене програме активности у области кадровске политике, реализовати контролу спровођења кадровске политике.

Без полета у развоју кадровских служби мислим да један део реализације задатака из Закона о удруженом раду долази у питање, јер се очевидно не ради само о правном акту који треба да побољшамо у његовом тексту, већ се ради о руководству за нашу акцију, о једном изузетно значајном системском документу, који премашује правне оквире. Ако један сегмент наше касније активности, а то су те кадровске

службе, пажљивије не будемо у будуће развијали, не можемо рачунати са ширим и бржим замахом развоја самоуправљања.

Ми имамо проблем превазилажења извесних антагонистичких односа и међу радницима и радника према другим категоријама радних људи. И у том погледу Закон о удруженом раду представља корак напред у смањењу иначе неизбежног сукобљавања интереса различитих врста. Међутим, хетерономност у одређивању одређених чинидаби које власт претвара у заједничку сагласност о битним питањима рада и питањима дохотка, уноси с једне стране меру реда и организовања, али уноси и меру извесног конфликта у радну организацију. Мера конфликта мора да буде праћена, снимана и разрешавана. Ту и лежи једна од предности самоуправљања. Међутим, један „пешачки“ поступак, инерција, један стихијски ход редовно проузрокује тешкоће, па касније могу настати и дубљи сукоби. Те тешкоће би биле постепено смањиване уколико би се одређени број људи стручно бавио питањима психологије, социјалне психологије, и социологије друштвених односа и нивоа конфликта у процесима одлучивања. Ако ово повежемо са нивоом организованости нас самих за процесе самоуправљања, онда бисмо имали могућност да искористимо овај корак напред који за сада само у нормативном регулисању представља Закон о удруженом раду.

Завршио бих своје излагање опет са Валтазаром Богишићем: дајмо да овај уједињени еп постане својина нас самих: интернализујмо правила која садржи овај Закон преведимо их на језик наших свакодневних односа.

Окупирани свакодневним пословима каткад губимо из вида основну мисију наше куће, а то је научна и стручна анализа одређених текстова и организовање или потпомагање друштвене акције на дубљим разумевању одређених текстова који су од изузетног друштвеног значаја, као што је и Закон о удруженом раду. У тим оквирима, треба даље радити на тумачењу закона који би помогли бржем развоју кадровских служби и кадровске политике и нарочито, бржем развоју наших схватања о њиховом значају за самоуправно друштво.

др Драгољуб Кавран

ОБЛИЦИ САМОУПРАВНОГ ОРГАНИЗОВАЊА УДРУЖЕНОГ РАДА

Тема о којој бих ја желео да говорим јесу облици самоуправног организовања удруженог рада. Она је толико опширна да би сама за себе могла да буде тема разговора једне вечери. Ја ћу покушати у нешто краћем излагању да обухватим оно што је од интереса за нашу средину која је са овим проблемом довољно упозната и да истакнем нека решења која овај Нацрт закона доноси и који свакако, и пред нас, као научно-педагошку установу поставља низ проблема и тражи једно посебно ново прилажење и ангажовање.

Нацрт закона, када говори о праву рада друштвеним средствима које деривира из права друштвене својине, из нове концепције друштвене својине као односа који настаје у вези са радом са средствима за производњу, а не из одређеног власничког односа према средствима за производњу, између осталог утврђује право и обавезу радника да се самоуправно организују. Самоуправно организовати се значи организовати се у одређене облике удруженог рада. Када говоримо о облицима удруженог рада, Нацрт закона ту показује неколико карактеристика које су врло интересантне у односу на досадашње поимање облика организације привреде, облика у које се привреда у целокупној сфери друштва организује.

Прво, напуштајући идеју да радници управљају предузећем, Нацрт закона полази од тога да радници удружују рад и средства у облике удруженог рада и отуда даје две врсте подела тих облика. Прво, са становишта њихове обавезности и факултативности, Нацрт закона утврђује одређене облике који су нужни и у које се радници, са становишта друштвених интереса, морају, удруживати и оне облику који су факултативни. Друга подела која би могла да се направи, јесте да Нацрт закона разликује облике који представљају организације удруженог рада, што значи одређене субјекте који имају нечег заједничког као организација удруженог рада, и друге, у доста једној широкој лепези, разне облике ширег удруживања. Заједничка карактеристика огледа се у томе што Нацрт закона ове обавезне облике врло детаљно регулише и врло детаљно правно обликује, док, за разлику од њих, факултативне облике не обликује, него оставља самом удруженом раду да путем самоуправних спознума то учини.

У овом другом делу Нацрт закона, углавном, утврђује економске и друштвене претпоставке тог удруживања, који су његови правци у које

могу да се усмере као и који су интереси који могу да буду основа таквог удруживања, док препушта самом удруженом раду да утврди њихове правно организационе облике. Ово наравно, ставља један нови задатак пред Факултет и пред нас као педагоге и као научне раднике, који ћу ја покушати да изложим. Пре свега, укидају се сви досадашњи облици тзв. именованих, познатих, организација у области ширег удруживања као правних облика, а дају се само одређене економске претпоставке тога удруживања. Значи, сада ће сами удружени радници, самоуправним споразумима да утврђују и правне облике. Да би они то могли, јасно је да наши студенти морају да понесу одговарајуће правно знање. Јер на крају ти економски облици ће се појављивати и као правно организациони облици, што захтева да правник има такав фонд знања који ће омогућити да ту економску, друштвену садржину улије у одређене правне облике. Остављајући по страни значај самоуправних споразума и самоуправног права о којима су доста професор Благојевић и проф. Кавран мало пре говорили, изложено захтева испуњење једне нове претпоставке, да ће они који на томе раде, а ту су сигурно и наши студенти, а и ми сами, бити позвани да на одређени начин пружају помоћ обликовању тог права. То захтева од нас одређене научне радове који ће дати основице за такве нове облике и друго, да давањем студентима одговарајућег знања њих оспособимо да они ту правну помоћ пруже када удружени рад тражи да се нови односи и правно обликују.

Ако овако пођемо у анализу можемо да запазимо и другу карактеристику Нацрта закона, а то је да код обавезних облика Нацрт закона посебно инсистира и посебно регулише основну организацију удруженог рада. При томе у односу на Устав и оно што је до сада речено, можемо да кажемо да су три особине карактеристичне у чему овај Нацрт иде даље од онога што је нама познато и што је до сада већ мање-више речено.

Прво, утврђујући услове за организовање основних организација удруженог рада Нацрт закона даје одређене правне стандарде и кроз одређене елементе којима се ближе дају ти услови даје основицу на којој ће пракса да утврди садржину за сваку поједину област и за сваку поједину ситуацију. Ми знамо већ из ранијих текстова, из Устава, да су ти услови: радна целина, одређена претпоставка могућности стварања дохотка и доходовних односа и остваривање самоуправљања. При томе овај правни стандард ће наћи садржину и кроз одређену правну праксу не само радних организација него и судова удруженог рада. Између разних тенденција, које су ишле од одређивања броја радника, до тенденција које су тражиле да се то нормативно регулише до краја, Нацрт закона се определио за врло широке формулације које кажу, на пример, код утврђивања радне целине, да је то социјалистичка самоуправна заједница радника повезаних и међусобно зависних у раду, међусобно одговорних, способних да радећи средствима заједничког рада остварују заједнички резултат рада. Нацрт затим додаје да је то основни облик удруживања.

Када говори о елементу самоуправног организовања и могућности остваривања самоуправних права, Нацрт закона избегава да каже и да

говори о броју али на неки начин то посредно изражава одређујући да је то она група радника, односно она заједница у оквиру радне организације која има најмање толико радника да може да остварује самоуправна права у радној организацији и изван ње. Ово говори на неки начин да ће и број радника да буде присутан код утврђивања услова. Овде Закон опет упућује на друштвене договоре и самоуправне споразуме који би требало на неки начин ближе то да реше. Дакле, ми се срећемо са одређеним правним стандардима за које ће свакако и наша помоћ бити сигурно тражена.

У другом делу, када Нацрт закона говори о поступку и остваривању права и обавеза организовања основних организација удруженог рада, Нацрт закона, можемо рећи остао је недоречен. Наиме, за разлику од уставних амандмана, устав јасно утврђује да је организовање радника у основне организације право и дужност. Када је то право и када је то воља радника, ту проблема нема. Међутим, када из разних разлога, субјективних несагледавања или одређених чак и намерних кочења таквог процеса, не долази до организовања основних организација удруженог рада тамо где за то постоје услови, Нацрт закона у једном доста широком тексту даје врло различитим субјектима право иницијативе да покрену поступак организовања и да раднике у том делу радне организације доведу у положај да процене имају ли услове или немају. Та иницијатива дата је друштвеном правобраниоцу самоуправљања, синдикату, другим основним организацијама удруженог рада, општини итд.

Међутим, ту је Нацрт закона остао недоречен. Свакако ће и правна теорија, док Нацрт не буде постао закон, бити у могућности да то доведе до краја. Наиме, дајући право иницијативе Нацрт је довео цео поступак до збора на коме радници који нису испунили своју дужност, тј. нису се организовали као основна организација, а по процени ових субјеката имају услове, треба да се изјасне. Међутим, Закон није дао одговор шта ако се и поред овакве иницијативе радници ипак не изјасне и не дође до организовања основне организације удруженог рада, да ли ће тада суд удруженог рада бити тај који ће заменити вољу радника, па ће на основу захтева друштвеног правобраниоца самоуправљања или неког другог донети одлуку којом се они морају да организују у основну организацију удруженог рада, или обрнуто, а има разлога који говоре у прилог тога, чак се може узети да је Нацрт закона тако и мислио, да треба поштовати вољу радника до краја, па према томе, и када збор радника и референдум не дају резултат, онда треба опет причекати одређени период времена и поново износити на референдум ово питање и онда поново се изјашњавати.

Питање није мањег значаја са становишта интереса оних којих се тиче, а и теоријски је свакако интересантно да у најмању руку сада буде продискутовано. Сигурно је да би и решење у Закону користило много више и теорији и пракси него да се препусти судској пракси да она да одговор на ово питање. Мени се чини, мада знам да овде има и друкчијих схватања, да би ипак воља радника морала да буде доминантна и да сва ова иницијатива може да иде дотле да радника доведе у ситуацију

цију да процени своје интересе, и да ипак задњу реч мора да има изјашњавање радника. Има и других схватања, као на пример, да би то суд удруженог рада, пошто се ради о обавези, могао у свом поступку да процени и да на тај начин надомести вољу радника. И за ово решење такође има разлога. Али већ само постојање двеју алтернатива које свака за себе има довољно аргумената, тражи ипак да се закон јасније искаже до краја.

Из ове консеквенце да је организовање основне организације удруженог рада право и обавеза радника, проистиче и ново гледање на статусне промене. Нацрт закона томе такође, доста посвећује пажњу.

Наиме, ако је организовање основних организација удруженог рада обавеза радника, а не само право, онда и статусне промене нису више само резултат воље радника, значи, није ствар само радника у једном делу радне организације који има положај основне организације да својом вољом траже заједнички интерес у неком ширем удруживању, већ основна организација може да престане, односно може да „изгуби” својство основне само ако више не постоје услови за њено постојање. Значи, једном организована основна организација удруженог рада, уколико испуњава услове, не може више ни да престане вољом радника, јер то није више само њихова воља, него и њихова дужност. Нацрт закона јасно даје начела из којих се види да издавање из основне организације удруженог рада може да буде само у оном случају ако — неки део испуњава услове а не доведе у питање постојећу основну организацију. Јер ако доводи у питање постојећу основну организацију онда више издавања нема. Не могу две основне организације својом вољом да се споје само зато што можда, имају неки шири интерес за заједничким, преливањем дохотка, јер они могу и на други начин да прелију доходак, али га морају прво установити у основној организацији као доходак који су радници остварили у основној. Отуда спајање, припајање и подела могу да настану само уколико се не дира у статус основне организације која већ постоји и, оно што је у Уставу јасно речено, а овде много више развијено, то је уколико се каснијим статусним променама не доводи у питање постојећа радна организација. Зато можемо да кажемо да је овај Нацрт закона отишао много даље у оним ограничавајућим условима, што мислимо да је у реду, да су статусне промене са становишта изласка из радне организације и припајања другој или осамостаљивања, могуће само уколико такво излагање, односно мењање статуса не доводи у питање постојећу радну организацију. Нацрт закона иде и много даље, јер каже, не само да не доводи у питање радну организацију, него да је са становишта укупности друштвених односа статусна промена целисходна. Отуда, Нацрт закона и каже да такво издавање не може да отежава или онемогућава делатност радне организације и других основних организација удруженог рада, да не може да наруши технолошко јединство процеса рада и да такво издавање треба да унапређује самоуправне односе и да доводи до повећања продуктивности рада. Значи, дошли смо после оног периода од уставних амандмана па до Устава, где смо ми имали поимање статусних промена која су искључиво право

радника са становишта неких њихових интереса, до једног поимања које је много чвршће са становишта друштвених интереса, које каже, таквих промена може да буде, али оне морају да буду и друштвено оправдане и целисходне и не могу да значе корак натраг, тј. не могу да значе рушење једне већ постојеће организације да би се направила једна нова, без обзира што то може у једном одређеном моменту и да погодује одређеној групи радника у једној основној организацији, која жели такву статусну промену.

Са становишта радне организације и односа основне и радне организације које представљају целину тих обавезних облика, као појавни облик оне представљају целину, јер нема основне организације без радне. Радна организација, се оснива а у радној се обавезно организује основна организација удруженог рада. Нацрт закона, полазећи од Устава и дајући акценат на основну организацију удруженог рада, не даје много одређби о радној организацији, али се може подвући оно што је са становишта теорије свакако битније и оно што ће представљати наш задатак даље. А то је да се у овом односу радна организација појављује као први облик удруживања или као обавезни облик и отуда се она са становишта правног субјективитета и у односу на основну организацију удруженог рада јавља као „непотпунији“ субјекат него основна. Можемо слободно рећи да је у целом том систему облика удруженог рада најпотпунији субјекат основна организација удруженог рада, без обзира што ће се у промету и даље, због свих интереса које основне организације желе да остваре, радна организација сигурно појављивати као комплетни субјекат и као носилац тих привредних односа. Међутим, ако погледамо у целини, ова промена не значи просто спуштање предузећа на ниво основне организације удруженог рада, нити увођење основне организације удруженог рада значи само просто померање категорије предузећа на ниво основне организације. Можемо да кажемо да ова концепција значи потпуно негирање предузећа, јер ми имамо врло интересантних схватања и још недоречених. Није случајно што се у Закону више ни на једном месту и не помиње предузеће, а у Уставу се само на једном месту помиње. Ми имамо чак и схватање економиста да и само употреба појма предузећа не одговара нашем систему. Значи ово није просто померање категорије и спуштање одређених категорија ближе радницима. То је суштинска измена у којој сада ми имамо, пре свега, да основна организација удруженог рада почива не на средствима, она се не организује на одређеним средствима, где се предузеће јавља као носилац одређених правних овлашћења у односу на средства, а радници управљају предузећем, него се негира тај сопственички, власнички или групновласнички однос. Данас се полази од удруженог рада и удруживања рада и средстава. Отуда ми можемо да кажемо да данас радна организација представља оно што ће основне организације удруженог рада одлучити да буде. Можемо да имамо врло широк дијапазон. Ја узимам две крајности. Није ништа супротно Уставу да ми данас имамо да две основне организације одлуче да све што је од интереса за промет, све што је од интереса за рад, врше преко радне организације и да у радној органи-

зацији удруже и средства и тржишну функцију и да у радној организацији врше и развој кадрова и заједничке службе и све што није непосредни рад.

Међутим, могуће је и друго, да основне организације све задрже у својој компетенцији, а да на радну организацију пренесу само оно што су заједнички послови, што су заједничке службе, администрација, компјутер, финансије, истраживање.

Сигурно је да живот неће ићи у ове поларизације. Можемо да кажемо да је данас присутна она прва тенденција. Али са нашег становишта даје једну нову светлост на поимање правног субјективитета у нашем систему уопште. Говорећи и о основној и о радној организацији као правним субјектима, Нацрт закона каже да су они субјекти сагласно уставу, закону и самоуправном споразуму о удруживању. Овом приликом по трећи пут се враћамо на самоуправни споразум. Он добија нову димензију, димензију одређивања садржине онога што зовемо правна личност. Према томе, ми нећемо моћи више о правној личности говорити на општи начин као што смо до сада говорили у убеницима. Нашу општу теорију о правној личности мораћемо сасвим друкчије да поимамо, и мораћемо у овом феномену где се правни субјективитет у погледу његове пословне способности и садржине средстава којима се изражава у промету зависити искључиво од оних основних субјеката, радника у основној организацији удруженог рада, тражити основе за нова схватања. Можемо имати ситуацију да то што зовемо предузеће или радна организација, тј. правна личност, не буде уопште једна заједничка категорија. Од тога шта будемо дали самоуправним споразумом, ми ћемо имати да једно предузеће има пуни правни субјективитет са становишта промета и овлашћења, а у другом да га неће уопште имати, или да ће се свести на један мали круг овлашћења. Отуда поимање правне и пословне способности са становишта теорије права тражи један сасвим нови прилаз и једну нову димензију, при чему је остало нејасно, и ми ћемо морати добро да се размислимо, шта значи ова уставна одредба, којом се даје да једна правна личност то постаје сагласно уставу, закону, акту о оснивању и самоуправном споразуму. Да ли то значи сада и одређивање правне способности сагласно овоме, овом самоуправном споразуму и акту о оснивању, или само пословне способности и да ли са становишта поимања правне и пословне способности уопште можемо да имамо неку јединствену теорију. Мени се чини да не можемо. Ја ту само указујем на проблеме. Кад полазимо од закона, само је правни субјективитет основне организације у свим тим облицима удруженог рада тај који је уставом и законом дат целовито и где се јасно зна, да основна организација има средства, да је њен доходак, да се у њој заснива радни однос, да се у њој врше неотуђива самоуправна права и да се вољом њених радника преносе даље овлашћења и даје садржина пословне способности свих осталих субјеката удруженог рада. Према томе, у читавом низу ових облика које зовемо организација удруженог рада и облици удруживања са становишта ове категорије, која није тако неважна за правну теорију и за праксу, ми смо у присуству низа питања која се теоријски

отварају, а исто и са становишта праксе, јер како препознати и како одређивати одговорност. Чак у погледу одговорности мислим да Нацрт закона ту не даје праву димензију онога што треба. Нацрт закона и то је за наше другове из облигационог права, свакако, такође једно питање које треба проучити, Нацрт закона даје читавих осам облика одговорности, даје потпуну одговорност, ограничену одговорност, супсидерну одговорност, потпуну и неограничену, солидарну одговорност потпуну и неограничену, па истовремено и солидарну и супсидијерну итд., у доброј намери да онај ко прочита фирму одмах може видети о каквој је одговорности реч. Међутим, суштински то не даје ништа, суштински ми би морали да укажемо да онај ко треба да се упозна, треба само да види облик одговорности, основне категорије тог облика, а да иде и да погледа ове самоуправне споразуме, да онда види шта је суштина ствари са становишта материјалних односа, са становишта права треба свести ствар на реалне мере. Нацрт закона у некој тежњи за већом прецизношћу замађује ствари и мислим да је томе допринело гомилање облика одговорности. Међутим, са становишта облигационо правних односа то ништа не значи, не значи ништа ако је у фирми речено да је то солидарно ограничена одговорност, а у самоуправном споразуму се одреди да сваки одговара са сто милиона, а преузима посао од сто милијарди. Према томе, ми морамо да укажемо већ сада да и са становишта теорије, а и са становишта праксе ове ствари треба ипак да пођу од одређених теоретских претпоставки и да ако текст садржи тј. ако хоћемо нове форме одговорности, да их дамо јасно. Имали смо појмове који су добили обрнути смисао у ранијим нацртима. Тако, имали смо у ранијем нацрту, а та опасност постоји и сада, да оно што се зове потпуна одговорност у суштини значи ограничену одговорност, јер је потпуна одговорност значила да свако одговара за себе само својим средствима. У суштини то је ограничена одговорност. То није потпуна одговорност. Потпуна је само са становишта субјекта, а са становишта трећег лица, оно што нас занима, ко све одговора, то је у ствари ограничена одговорност. Мислим да ми већ у овој фази доношења Нацрта, а и касније, треба много више да се укључимо у рад на уобличавању његовог текста.

Ово су два основна облика због чега сам се на њима више задржао.

Постоји и једна друга област а то је област ширег удруживања, односно сложеније организације и шири облици удруживања. Ја бих само покушао да направим разлику између сложене организације удруженог рада и ширих облика, и то из два разлога.

Прво, зато што је сложена организација удруженог рада, иако је факултативни тј. није обавезни облик, облик који представља субјекат и организацију удруженог рада, и то у читавој лепези облика самоуправног организовања удруженог рада. Можемо рећи да су основна, радна и сложена организација облици, организације удруженог рада и да их Нацрт тако и зове. Оне отуда имају једну заједничку особину а то је да у свим начелним питањима, почев од начина организовања, самоуправљања делегатског система, имају исте облике, форме кроз које се

самоуправљање одвија. Оне почивају на истим принципима, иако је сложена организација факултативна. Међутим, оно што је интересно и што ће за нас представљати такође проблем, за разлику од досадашње праксе, у којој смо имали стално тенденцију да нам се нуде сложени правно-организациони облици сложених организација и то врло богато, у којима се ми као професори нисмо често лако сналазили (од здружених до здружења, удружења итд.), ми сада имамо једну сасвим супротну тенденцију која је нашла у Нацрту своје место, да се уопште не говори о правно-организационим облицима сложених организација удруженог рада. Сложене организације удруженог рада дате су само са становишта економско-друштвених односа и оно што је једино јасно дато то је да је могуће вертикално повезивање са становишта комплементарних делатности или хоризонтално повезивање истоврсних организација удруженог рада. У Нацрту су само дата нека начела као што је да се радна организација може удружити у више сложених, да се једна основна делатност може удружити само у једну сложену организацију. Али оно што је интересно ни један правно организациони облик није дат. Ми смо до сада имали, и знали шта је то комбинат, шта је то здружено предузеће. Сада их потпуно бришемо и остављамо самим субјектима удруживања да они утврде који је то правно организациони облик. Ово, колико год има своје предности, јер не гура у окоштале форме и даје много шире могућности, оно тражи једну спремност за коју, ја се бојим, да пракса у овом моменту није, да ли нашом кривицом, или својом, довољно спремна. У ранијим облицима у пракси се нису лако сналазили и тражили су доста развијену типологију. Сада бришемо потпуно ту типологију и остављамо да они у пракси сада буду правници који ће утврђивати те правно организационе облике и форме, а бојим се да нити је наша теорија дошла дотле, до те висине да може да пружи једну солидну основу за ту типологију, нити су сами правници из праксе томе довољно дорасли. Иако ово ново решење има своје предности, ја се још колебам да ли је оно боље или је било боље дати одређене типове, можда дати минимум типова сложених организација удруженог рада. Буржоаско друштво је ишло овим другим путем, па је дало такве облике. Оно је утврдило одређене облике трговачких друштава. Иако знамо данас да ти облици нису основни носиоци развоја, да су шире везе о којима ћу говорити много значајније за економско повезивање у привреди и да су данас за њихово друштво значајнији нови облици настали после трговачких закона. Али закони су дали једну основу од које се пошло и онда је изграђивање тих ширих облика било лакше. Бојим се да ћемо овде опет доћи у стару дилему, између оне мере да ли дати све могуће облике или не дати ништа. Можда је негде златна средина оправдана, што је такође, питање за дискусију. Уколико Нацрт остане овакав, свакако ће то питање бити интересно и за теорију, а и за праксу, јер ћемо се наћи и једни и други пред заједничким тешкоћама.

Посебна група, са којом ћу и завршити своје излагање, јесу шири облици удруживања. Ово је свакако онај део Закона где су могућности за разна правна, организациона и друштвено-економска повезивања већа

него и у једним од ових до сада изложених облика. Друго, ово је свакако облик за које је друштво највише заинтересовано. Ми смо највише заинтересовани за развијање основних организација, међутим, са становишта ширих интереса друштва сложени облици су ти који треба шири друштвени интерес да повуку напред. У овом облику ми имамо под једним изразом који зовемо заједница, врло различите категорије, које ће сигурно доводити до забуне и које су суштински међусобно различите по ономе какве односе треба да регулишу. Друго, и за ову целу skupину карактеристично је да Нацрт закона само указује за сваку од ових типова, (условно их тако зовемо), на којим основама могу да се стварају. Међутим, целу правну механику, организационо-правну структуру, Нацрт опет оставља самоуправним споразумима. У условима када ли ова претходна фаза није баш сасвим доречена, ту ће сигурно бити лутања. Тако можда није ни нужно да се сви ови облици зову заједница. Јер, хтели ми или не један заједнички појам указује на нешто што је заједничко. Међутим, ми имамо тако хетерогене облике и тако супротне њихове суштине да не дају да се подвргну под исте принципе и под исти појам. Отуда, развијати и дати неке друге правне изразе за одређене категорије или можда другу типологију, користило би и за поимање ових категорија. Ја ћу вам дати слику о томе, како један израз замењује и пословно удруживање и удруживање у пословно техничку сарадњу и све могуће облике повезивања у привреди. Закон нам даје у оквиру ових заједница и тзв. пословне заједнице. Ове пословне заједнице представљају онај облик удруживања организације удруженог рада, где оне треба да задовоље свој одређени пословни интерес, дајући минимум претпоставки за такво удруживање. Нацрт закона препушта самоуправним споразумима да утврде шта ће од тога бити обухваћено. Међутим, оно што ствара забуну, то је, што уводећи пословну заједницу Нацрт закона потпуно прелази и не говори о пословним удружењима. Да забуна буде већа, Устав, који је писан у ранијој фази, на низу места говори о пословном удруживању. По својој садржини пословно удружење и пословно заједнице представљају суштински исти циљ удруживања. По негде збрка изгледа још већа, јер сам законописац није сасвим пречистио раније текстове, вероватно у брзини, те понавља одређене термине који се односе на пословно удруживање који стварају још већу забуну. Тако говори се о пословним удружењима, о пословним заједницама, о заједницама пословних удружења, о организацијама пословних удружења. У дискусији око Нацрта ова ситуација створила је различите дилеме. Значи ли ово да у предложеним решењима пословна удружења неће више постојати? Многи се при том позивају на Устав, у коме се у одредби члана 11. и у неким другим одредбама говори и о пословном удруживању и о удруживању у смислу општег пословно-стручног удруживања. Нацрт закона у овој верзији није рашчистио ни терминолошки са овим категоријама, а с друге стране, није одговорио ни на оно што људе у пракси највише моментално интересује, а то је да ли ће пословно удружење постојати или не? Није из текста јасно, да ли је тенденција Закона да ликвидира оваква пословна удружења каква су сада и да је њихова

перспектива да се претварају у пословне заједнице на новим принципима, да се трансформишу у стручна удружења која ће се као општа удружења укључивати у коморе? Али то се не види јасно из Нацрта закона, а нису јаснији ни ови термини који се појављују и који треба на неки начин да представљају шире и уже категорије у овој области, али су тако дате да се јасно не виде.

Друга категорија у овој области то су тзв. самоуправне интересне заједнице материјалне производње. Ове самоуправне интересне заједнице материјалне производње у ствари су замишљене као одблици преко којих се врши размена рада на принципима који нису тржишни или нису у целини тржишни, у сфери материјалне производње. Кад је Устав говорио о самоуправним интересним заједницама, он ову динстинкцију није правно. Устав у једном поглављу говори и о једним и о другим облицима, односно говори у принципу о интересним заједницама, а онда каже да се оне могу организовати и у сфери материјалне производње. Међутим, Нацрт иде даље, те извлачи потпуно самоуправне интересне заједнице у посебну форму. Када разрађује тај облик он допушта да и производне организације (тамо где постоји међусобна условљеност произвођача и корисника услуга или где постоји нека неопходност са становишта задовољења одређених потреба, при томе се мисли на комуналну делатност, на електропривреду, на водопривреду и на енергетичку уопште, саобраћај), у оквиру таквих интересних заједница врше размену на неким принципима који нису чисто еквивалентни, економско тржишни, него који представљају неки заједнички интерес, нађен на принципима који они сами утврђују.

Оно што је још вероватније, где је Нацрт закона морао да оде даље, то је да су ово они облици где може да дође до обавезног удруживања путем закона. Нацрт закона, то свакако тражи, добио би у својој садржини, ако би сада мало ближе рекао кад и под којим условима могу самоуправне интересне заједнице материјалне производње, настати на основу Закона, када постоје одређени друштвени интереси. Године 1975. донели смо закон где смо утврдили да постоје две врсте ових заједница, једна за дистрибуцију, једна за производњу електричне енергије, а сада се поставља питање хоће ли важити тај закон, и даље, тј. да ли то значи задржавање законског регулисања ове области или ако је факултативно на који начин ће се обезбедити друштвени интерес што тражи дораду у закону.

Последња и најшира форма — то су заједнице удруженог рада за заједничко планирање развоја и за међусобну пословну сарадњу. То су тзв. репродукционе целине. Ове заједнице су замишљене као такви сегменти привреде у коју се једна целокупна област привреде заједно са свима онима који гравитирају у тој области укључује. Отуда у њих могу да се укључују радне организације, сложене организације, самоуправне интересне заједнице, банке, финансијске установе. То су, отприлике, ако могу тако да кажем, мултинационалне компаније југословенског типа. То су они развојни облици као што су „Југобакар“ или као што

су оне организације које представљају најшире обједињавање. Ту је Нацрт закона оставио правно-организациону надградњу потпуно самоуправним споразумима. То су такви облици који се правно-организационо вероватно и не могу у детаље разрадити. Јер су по среди тако разноврсни економски односи и економско повезивање где је тачно погађање економске садржине битније од сваке правно-организационе надградње. Ранија је наша пракса то и показала. Ми смо покушали да обухватимо овакве целине кроз организационе облике, па се показало да кад нема економских односа и економске довољне основе, такве творевине, иако су правно идеално замишљене, врло брзо се распадају.

И последње што бих ја из овога дела изнео, то је да су овде упале и заједнице основних организација удруженог рада и радних организација. Оне су међустепенице, налазе се између основних и радних организација. Њихова је несрећа што су раније служиле у пракси за избегавање сложених организација удруженог рада, па радна организација која је била сложена, као на пример Бор, имала је 28 предузећа и била је обична радна организација, али је онда за све групације правила заједнице, да би избегла статус сложене. Нацрт закона их је овде убацио мада би требало да нађу места у другом делу Нацрта. За њих је врло типично да не могу да буду у промету, да не може да се образује доходак на њиховом нивоу, другим речима све је усмерено на то да се види да је то једна координациона форма између основне организације и радне, и радне и сложене. Отуда њима није место у овом делу и требало би их пребацити тамо где су организације удруженог рада, а овде стварају само забуну и представљају се као шири облици удруживања, мада у суштини нису шири.

Проф. др Владимир Јовановић

НЕКА ПИТАЊА ОБЛИКА УДРУЖИВАЊА РАДА

Моје излагање имаће два дела. Први део инспирисан је дискусијом проф. др Владимира Јовановића. У другом делу размотрићу текст Нацрта закона о удруженом раду који се односи на услове за организовање основне организације.

Проф. Јовановић, као изузетан познавалац проблематике удруженог рада, дотакао је извесна питања из ове области, и, колико сам могао да запазим, посебно се задржао на неким проблемима самоуправног организовања удруженог рада. Облици удруживања рада и средстава заузели су, ако се не варам, централно место.

Он је истакао, пре свега, да се ради о двојаком третману облика удруживања. Доминантно место заузима основна организација удруженог рада, те је у Нацрту закона њој посвећено доста простора. Затим се истиче посебна улога која припада радној организацији. Међутим, остали облици удруживања, како запажа проф. Јовановић, нису регулисани детаљно. То се односи нарочито на факултативне облике удруживања. Приметио је да се осећа недостатак богатства форми удруживања и подсетио да је у ранијим прописима разноврсност правних облика удруживања била израженија.

Из његове речи намећу се два питања: 1) приоритетни карактер основне организације удруженог рада и 2) проблем факултативних облика удруживања.

На ова питања и сам проф. Јовановић дао је одговоре, ма да је, — имајући у виду комплексност питања која се постављају у садашњем тренутку развоја наших социјалистичких односа и правног регулисања удруженог рада на начин као што то чини Нацрт закона о удруженом раду, — остало још места за настављање разговора о њима. У овом тренутку не гајим илузију да ћу својим излагањем дати посебан допринос, али желим да укажем на велики значај и улогу коју има Нацрт закона који је пред нама.

Сматрам да различит третман појединих облика удруживања рада и средстава проистиче из карактера друштвене организације привредног живота у нашој самоуправној социјалистичкој заједници који се испољава у више димензија. Међу њима посебно се истичу оне које изражавају организацију рада на микро и макро плану, односно основни субјекти

који чине елементе организационе структуре и комплексни субјекти којима се остварује организациона повезаност друштвене привреде.

Основна организација удруженог рада је ОСНОВНО ДРУШТВЕНО БИЋЕ нашег самоуправног система. То је онај друштвени оквир који омогућује оживотворење нових димензија рада. У питању је нова друштвена садржина која омогућује посебну улогу, нов положај и изузетан значај радника у удруженом раду. Он је слободан, равноправан и активан учесник у друштвеном животу. Основна организација је друштвено ткиво са климом погодном за постизање владајућег положаја радника у удруженом раду и друштву у целини.

Основна организација удруженог рада није место на коме се обавља искључиво један облик активности. Пре свега, она чини РАДНУ ЦЕЛИНУ, односно део друштвеног рада, у коме су радници непосредно повезани ЈЕДИНСТВЕНИМ ПРОЦЕСОМ РАДА, како се наводи у Нацрту закона. Њихов основни циљ је да остваре заједнички резултат рада и да га валоризују преко вредносних облика. Међутим, јединствен процес рада, који представља основу друштвеног бића основне организације условљава истовремено широк спектар других активности преко којих се манифестују и остали облици остварења њеног друштвеног живота. Наиме, основна организација удруженог рада је основни облик друштвеног рада, али је она истовремено и основица удруживања рада и средстава у радне и сложене организације удруженог рада, затим у пословне заједнице и друге облике удруживања преко којих се постиже повезаност са већим или мањим интензитетом, што зависи од потреба у датом тренутку. На тај начин основна организација, као основица удруживања у шире облике асоцијација, испољава макро димензију своје делатности као дела друштвено корисне делатности уопште. Али, то је само један вид друштвене повезаности, вид који има за претпоставку удруживања професионалну повезаност.

Друга димензија макро карактера је повезивање основне организације са друштвено политичким заједницама преко својих делегација ради непосредног остварења својих права и вршења функција у сфери друштвено политичког система. Ова својеврсна отвореност према друштву и повезаност са њим потенцира нови вид друштвеног карактера рада основне организације. На основу таквог обележја могуће је уочити неке од разлика које постоје између предузећа као наслеђене форме основне привредне јединице и основне организације удруженог рада — новог облика основног субјекта који игра улогу основног носиоца привредног живота.

Основна организација удруженог рада је захтев специфичног карактера друштвене организације рада самоуправне привреде. Представља посебан организациони облик који превазилази затечене облике основне привредне јединице експлоататорског друштва и пружа могућност за реализовање владајућег положаја радника у удруженом раду.

Разматрајући друго питање које проистиче из дискусије проф. Јова новића, и које се односи на облике удруживања, са посебним освртом

на факултативне облике, полазну тачку представљаће нам тренутни поглед на нека обележја материјално производне основе друштва на садашњем ступњу његовог развитака. Процеси акумулације, концентрације, централизације, комбинације и сл., присутни су у савременим привредним односима који не заобилазе наше друштво, и са своје стране захтевају да се изнађу погодни облици удруживања. Наша досадашња пракса, као што је поменуо проф. Јовановић остварила је многе облике обавезног и факултативног удруживања. Они су поред својих многобројних позитивних страна испољили и неке недостатке. Мали број облика факултативног удруживања према Нацрту закона о удруженом раду не представља неку сметњу за даље процесе удруживања нити пружа место за бојазан, — која провејава из речи проф. Јовановића.

Стичем утисак да је овим начином третирања облика удруживања рада и средстава — који је предвиђен Нацртом закона, — препуштено самоуправним органима организација удруженог рада, а пре свега органима основне организације, да се сами одреде за облик који је најадекватнији њиховим потребама. Прецизирање облика и метода приближавало би се моделирању и устаљивању неких врста односа и облика повезивања. То би, са своје стране, могло негативно да се одрази на динамички карактер основних производних односа.

Нацрт закона не пружа обиље конкретних облика удруживања, али је зато оквир за настанак нових облика веома широк (део трећи, глава II, одељци 3—7.).

Сматрам да ће бити доста места у трагању за облицима удруживања и за саму основну организацију — основног носиоца интеграције, као и за друге привредне субјекте, са једне стране, и за науку, коју помиње проф. Јовановић, са друге. Сви учесници настојаће разним методама и преко одређених облика да оживотворе неопходне процесе удруживања о којима се говори у Нацрту закона. На питање који ће од досад коришћених, иначе многобројних облика, остати и даље (сложене организације, здружене организације, комбинати, пословна удружења, пословне заједнице, коморе, конзорцијуми, одређени савези, облици кооперације и пословно-техничке сарадње, интресне заједнице и др.), и који ће нови облици настати, коначан одговор даће пракса.

Затим, може се препустити посебним законима да регулишу извесне облике удруживања на принципима које поставља Нацрт закона о удруженом раду. Практика посебног законског регулисања удруживања била је и до сада.

Овим завршавам први део свог излагања.

У другом делу задржаћу се на тексту Нацрта закона о удруженом раду од члана 296 до члана 303.

Основној организацији удруженог рада посвећено је у Нацрту закона доста простора. То је сасвим разумљиво ако се има у виду да је она ОСНОВНО ДРУШТВЕНО БИЋЕ нашег самоуправног система. У

делу трећем, — који регулише „Самоуправно организовање рада“, — основној организацији већ у првој глави припада одељак 1.

С обзиром на изузетан значај основне организације у нашем систему, о чему је већ било речи у првом делу излагања, имам утисак да би део текста Нацрта закона на одређеним местима могао да се побољша како би се постигло једноставније регулисање ове веома важне материје. Напомињем да се не ради о изменама које би мењале основни концепт основне организације удруженог рада.

Прво. Поднаслов изнад члана 296 који гласи: „1. Права и дужности радника у организовању основне организације“ не одговара садржини текста који је обухваћен делом Нацрта од члана 296 до члана 303. По мом утиску, у овом делу налази се у првом плану проблематика услова за организовање основне организације. Зато предлажем да се уместо наведеног наслова стави други наслов који би гласио: „1. Услови за организовање основне организације“, или да се, као варијанта, узме наслов изнад члана 304, који гласи: „Организовање основне организације“, па да се стави изнад члана 296, како би се односио на целу материју (од члана 296 до члана 312.).

Предложеном изменом не доводе се у питање права и дужности радника у организовању основне организације, јер би остао неизмењен текст става првог члана 296, који прве речи посвећује правима и дужностима радника да под одређеним условима део радне организације организују као основну организацију. („Радници имају право и дужност да део радне организације организују као основну организацију под следећим условима...“). О наведеном праву и дужности говори се и у делу првом „Основне одредбе“ члан 8. Нацрта.

Друго. Имам утисак да би се одредбе тачке 2) члана 296 и одредбе члана 298 могле преформулисати, како би се остварила логична друштвена веза између садржине и облика основних односа који настају како на нивоу основне организације, тако и на нивоу друштва у целини.

У тачки 2) члана 296 говори се о једном од услова за организовање основне организације. Истиче се, као услов, да се резултат заједничког рада радника у радној целини која се организује као основна организација може самостално изразити као вредност, у радној организацији или на тржишту. У члану 298., који даље разрађује поменути услов, каже се да се резултат рада радника може изразити као вредност ако је део радне организације који се организује као основна организација способан за остварује укупан приход и стиче доходак на начин и под условима утврђеним овим законом.

Мислим да полазну тачку чини способност дела радне организације да самостално остварује резултат рада дате врсте активности. У условима друштвене организације рада као што је наша, основни односи привредних субјеката, односно организација удруженог рада имају вредносни карактер, који ће свој облик добити у дохотку сваке од њих. Битни услов за егзистенцију основне организације, као дела укупног друштвеног рада, јесте да је она способна за самостално обављање делатности која

је друштвено потребна, што ће друштво, са своје стране, преко облика вредности и да изрази, односно да призна.

Зато предлажем да се тачка 2) поменутог члана 296 преформулише и да гласи:

„2) да је такав део радне организације способан да самостално остварује резултате рада чија се вредност може изразити у облику самосталног укупног прихода и дохотка у радној организацији или на тржишту.”

Усвојење ове формулације захтевало би нови текст члана 298, који би гласио:

„Способност дела радне организације да самостално остварује резултате рада чија се вредност може изразити у облику самосталног укупног прихода и дохотка, у смислу чл. 296. тачке 2) овог закона, не може се условљавати висином укупног прихода, односно дохотка.”

Треће. Наведени услови у члану 296., формулисани су на такав начин, да је очигледан њихов кумулативан карактер. Зато сматрам да би став први члана 301. могао да изостане. Утолико пре што се из задњег дела члана 302 види обавезност услова из члана 296.

Четврто. Нисам сигуран да је језички најпогоднија формулација у члану 304” ...дужни су да даду...”.

Владета Станковић

НЕКОЛИКО НАПОМЕНА О НАЦРТУ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

1. *Начелно мишљење.* О Нацрту закона о удруженом раду начелно се може рећи да представља, поред Устава од 1974. године, правни акт историјског значаја. Он треба правно да санкционише и учврсти водећу улогу радничке класе и радних људи уопште у нашем самоуправном социјалистичком друштву. То је први правни акт у историји, после нашег Устава, који непосредном произвођачу и раднику уопште признаје и обезбеђује улогу креатора друштва и друштвених односа, улогу управљача друштвено-својим и друштвеним пословима, чини га актером садашњости и будућности.

Нацрт закона о удруженом раду не представља политичку декларацију у смислу жеља и циљева које радничка класа и радни људи тек треба да остваре, без обзира на то што се такав утисак може стећи полазећи од неких његових формулација. Он, напротив, представља предлог конкретних позитивноправних норми које стварно правно озакоњују и у реалност претачу историјске тежње радничке класе и радних маса, додуше у овом историјском тренутку само у оквирима Југославије. То за нашу земљу представља и посебну част, али у исто време је и обавезује и чини одговорном пред судом историје, те због тога треба да мобилише све своје снаге за што боље уобличавање овог законског предлога и за што доследније његово спровођење у живот кад он постане закон. За то су се, чини нам се, стекли сви потребни услови. Јер, Нацрт закона о удруженом раду не долази изненада, неочекивано. Напротив, он долази као резултат претходног тридесетогодишњег развоја нашег социјалистичког друштва у коме су радничка класа и радни људи наше земље уопште у основи изборили тековине и друштвене односе које Нацрт регулише. Према томе, може се рећи да Нацрт закона о удруженом раду долази као логична завршна фаза пређеног периода у развоју југословенског социјалистичког друштва. Јер, он треба да дође наместо неколико данас постојећих законских аката у којима су у основи озакоњене тековине радничке класе и радних људи о којима се у њему говори. Тако посматран, он има карактер кодификације једног већ постојећег стања, карактер свеобухватног и систематски изграђеног законског текста. Међутим, Нацрт закона о удруженом раду означава у исто време и почетак једне нове епохе у којој самоуправљање и демократско расправљање и одлучивање о економским, политичким и другим друштвеним питањима постаје једна

од битних основа нашег друштвеног система, једна од основних тековина и полука друштвено-економског живота, правно призната и регулисана, јер је стварно постојећа у свести људи и свеукупном животу друштва. Данас се више не може враћати уназад и постављати питање оправданости постојања самоуправљања и демократског одлучивања о економским и другим друштвеним пословима, као што се раније чинило у овој или оној мери. Социјалистичко самоуправљање и демократско социјалистичко одлучивање су однели историјску победу, постали својина радничке класе и радних људи — што значи огромне већине нашег друштва, и постали једна од полазних тачака постојања и даљег развоја нашег друштвено-економског система. А ту полазну тачку, поред других, признаје и санкционише Нацрт закона о удруженом раду.

Због наведених и других облика, Нацрт закона о удруженом раду заслужује све похвале и треба га подржати и прихватити, и то, с једне стране, као одраз жеља и хтења нашег друштва, а с друге, као одраз наше социјалистичке самоуправне стварности. Али прихватајући га у начелу, треба настојати да у појединостима његове одредбе буду што боље и јасније, како би се, пре његовог усвајања, дошло до што бољег правног документа. У том циљу бићу слободан да учиним неколико примедби и да у вези с њима дам неколико предлога.

2. *Примедба на одредбе о радном односу (Глава IV, Одељак 1 и Одељак 2, чл. 142 — 154).* Насупрот постојећим законским прописима о удруженом раду, и то савезном Закону о међусобним односима радника у удруженом раду од 1973. године и републичким законима о истој материји донетих на основу њега, који не садрже одредбе о радном односу нити тај термин уопште употребљавају, Нацрт закона о удруженом раду поново уводи тај израз у правну употребу и чланом 142 дефинише појам радног односа. Међутим, та је дефиниција веома нејасна и у противуречности са одредбама других чланова Нацрта, нарочито са чл. 145. Наиме, из чл. 142 произилази да се радни однос заснива између две групе радника: оних „који у основној организацији остварују право рада и раде друштвеним средствима” и оних „који у радним заједницама раде у удруженом раду.” Затим у истом члану долази наставак реченице „као и заједничка права, обавезе и одговорности који произилазе из тог односа и заједничког рада друштвеним средствима”, који са претходним делом тога члана не представља логичну целину. Међутим, то се може сматрати и штампарском грешком. Тек из члана 145 Нацрта у ствари сазнајемо да се под радним односом у ствари подразумева однос између самих радника који раде у појединим облицима удруженог рада, било да они раде у основним организацијама удруженог рада, или радним заједницама, или организацијама насталим на основу уговора, или у задругама или у било којем другом облику удруженог рада. Дакле, радни однос се схвата као однос између радника у оквиру једног организационоправног облика удруженог рада наведеног у Нацрту, а не као однос између радника једног организационоправног облика удруженог рада и радника другог организационоправног облика удруженог рада, како се може схватити из формулације чл. 142 Нацрта. Према томе, ако се остане

на становишту да радни однос као термин и појам треба да фигурира у нашој правној терминологији, онда чл. 142 Нацрта закона о удруженом раду треа преформулисати тако да се јасно види шта се подразумева под радним односом.

Међутим, поставља се питање да ли изразу и појму *радни однос* има уопште места у нашем праву.

У време доношења савезног Закона о удруженом раду 1973. и Устава СФРЈ 1974. године истицало се да радни однос као животна манифестација не постоји више у друштвеном сектору рада нашег друштва, да су удружени радници у исто време и радници и сами себи послодавци и да, сходно томе, појам радни однос као реликт најамних капиталистичких односа у области рада постоји у нас још само у приватном сектору привређивања, и то у законом ограниченом и контролисаном обиму и облику. Полазећи од тога, савезни законодавац је усвојио наведене законске текстове, а потом су и надлежни законодавни органи република и аутономних покрајина донели своје уставе и законе о удруженом раду, у којима је појам радни однос задржан само као правни израз и правна форма регулисања односа поводом рада у области приватног сектора привреде, у коме се стварно на једној страни у процесу рада налази радник а на другој послодавац као два антипода.

Наведено законодавно решење из 1973. и 1974. године представљало је у области права револуционаран потез, историјску прекретницу у правном регулисању друштвених односа поводом рада у друштвеном сектору рада. Правно је санкционисано ново стање ствари у области друштвеног сектора привређивања и рада уопште, удружени радници су у ствари добили статус пуноправних и равноправних чланова а њихове организације удруженог рада, почев од основне, статус удружења, којима радници сами управљају, управљајући тиме у исто време и својом судбином, и судбином организација и судбином друштва у целини; социјалистичко самоуправљање и социјалистичко демократско расправљање и одлучивање произишавали су као логична последица друштвеноправног положаја радника у процесу рада и њиховог свеукупног положаја у вршењу привредних и друштвених послова уопште. У таквим условима радни однос се није могао одржати као правни израз и правни појам најамних друштвених односа у области рада, и то због тога што у стварности у друштвеном сектору рада није више постојао.

Нацрт закона о удруженом раду поново уводи у друштвени сектор рада, додуше у измењеном виду, појам радни однос у правни живот. По њему, радни однос не постоји између радника и организације у којој радник ради, као што је то био случај пре доношења савезног Закона о удруженом раду 1973. и Устава СФРЈ 1974. године, него, као што је речено, постоји између самих радника који раде у основним организацијама удруженог рада, или радним заједницама, или у организацијама које настану уговором, или у задругама, или у другим облицима удруженог рада које наводи Нацрт. У вези с тим поставља се питање треба ли односе поводом рада између радника у оквиру наведених организација

у којима раде квалификовати као радне односе. По моме мишљењу, то не би требало чинити из више разлога.

Прво, радни однос као друштвена и правна појава настао је у буржоаском друштву и израз је најамних капиталистичких друштвених односа у области рада и привређивања. Као израз буржоаског друштва и капиталистичког друштвено-економског система, он има одређене карактеристике. Пре свега, за настанак радног односа претпоставка је постојање, на једној страни, капиталисте као власника средстава за производњу и послодавца, коме недостаје радна снага да би та средства могао да укључи у процес привређивања, и, на другој страни, радника-пролетера, који је правно слободан, али је економски принуђен да своју радну снагу прода капиталисти пошто нема материјалних средстава за живот. Та се трансакција правно обавља у форми уговора о најму, односно уговора о раду, како је овај уговор друкчије назван, а однос који њиме настаје између радника и капиталисте добио је име *радни однос*.

Радни односи су масовна, преовлађујућа и основна карактеристика капиталистичког друштвено-економског система.

У ранијим друштвено-економским системима радни односи не постоје као основна карактеристика друштвено-економских односа, мада постоје друштвени односи поводом рада. Уосталом, ниједно друштво не може постојати а да не постоје односи поводом рада. Али, односи поводом рада не морају бити, нити су били, нити у нашем самоуправном социјалистичком друштву треба да буду, радни односи. У робовласничком систему однос између робовласника и роба као основни друштвено-економски однос у области рада не представља радни однос. Радни однос не постоји ни између феудалаца и кмета у феудалном друштвено-економском систему. Роб није слободан човек, а кмет је полуслободан. И робовласник и феудалац имају надређен положај наспрам роба, односно кмета, и врше одређену власт над њима. У таквим условима, односи поводом рада нису могли имати, нити су имали, карактер радних односа. За настанак радног односа претпоставка је да су људи који га заснивају слободни и правно равноправни. Као такви, они однос поводом рада, који је назван радни однос, заснивају уговором. Потребне претпоставке за појаву радних односа створене су тек у оквиру буржоаског друштва. У том друштву радни односи постали су једна од основних карактеристика начина привређивања. Разуме се, иза формалне правне слободе радника — пролетера стоји његова економска неслобода, а иза равноправности са капиталистом — послодавцем стоји његова економска неравноправност. Али, то је позадина, наличје радног односа. Лице тог односа је уговор о раду настао на основу сагласне слободно изјављене воље два лица: радника и капиталисте.

Друго, у нашим организацијама удруженог рада, радним заједницама и другим облицима удруженог рада, односи између радника поводом рада нису једина постојећа врста односа. Поред њих и заједно са њима постоје бројни други односи, као што су односи који произилазе из самоуправљања и демократског одлучивања, који задиру такоређи у

све области живота радника, тако да у себе укључују бројне друге односе: економске (на пример односе поводом расподеле дохотка), стамбене, културне, политичке, војно-одрембене, моралне и др. Ако је то тачно, а то је, чини ми се, наша стварност, онда су односи поводом рада између радника у нашем друштвеном сектору рада само једна врста односа који постоје, и то не врста која удара печат нашем друштвено-економском систему. Јер, односи између радника поводом рада у оквиру једне правно-економске организационе форме постоје и у капиталистичком друштвено-економском систему (на пример у оквиру предузећа). Карактеристична врста односа у нашем удруженом раду су самоуправни односи између радника, постављени на терен слободног, демократског одлучивања, који обухватају све видове живота организације удруженог рада, све друштвене односе који у њој постоје, укључујући и сферу рада, односно полазећи од ње.

Треће, с обзиром на историјски условљено и уобличено значење појма радни однос, чини ми се да овај израз никако није погодан за означавање односа поводом рада у нашем удруженом раду. Макакво му се ново значење давало, он ће увек бити везиван, и у свести наших људи а још више у свести странаца, за појам радног односа у класичном смислу, за однос између послодавца и радника.

Четврто, у нас су, у области односа поводом рада у друштвеном сектору, извршене такве револуционарне промене да на успостављене односе не би требало примењивати стару, из ранијег друштвено-економског система наслеђену, правну терминологију. А за тим нема ни потребе. Уместо ње треба употребљавати појам *удружени рад* који означава и нову садржину и нову форму односа поводом рада у нашем друштву. Појам радни однос треба задржати само за означавање односа поводом рада у приватним областима привређивања и живота. Јер, у тим областима се стварно сусрећу послодавац и радник, то су стварно постојећи субјекти, па и правна форма регулисања њихових односа поводом рада има карактер уговора о раду чију садржину чини најамни радни однос.

Ако се поступи на предложени начин у погледу правне регулативе друштвених односа поводом рада у нашем друштву, онда ће се на јасан начин означити правна разлика између социјалистичких самоуправних односа у удруженом раду поводом рада и односа, поводом рада у приватном сектору, рада као реликту претходног периода.

На основу претходно изложеног могло би се рећи да Нацрт закона о удруженом раду, у делу који говори о међусобним односима радника у удруженом раду, уводећи појам радни однос, представља корак назад у односу на наше постојеће позитивно законодавство. Мислим да то не би требало тако да остане. То није ни у складу са нашим напорима да, где год је могуће, стару правну терминологију замењујемо новом, при чему увек нисмо у стању да учинимо успешне потезе. Међутим, у области регулисања друштвених односа поводом рада могућно је стару и превазиђену правну терминологију заменити новом, и то адекватном

новоствореном стању у животу, па то треба учинити без оклевања, и то у свим одредбама будућег Закона о удруженом раду.

3. *Примедба на одредбе о управљању друштвеним средствима (Глава V, Одељак 1, Заједничке одредбе, чл. 200 — 209).* У наведеним одредбама Нацрта закона о удруженом раду говори се о томе шта све чини средства у друштвеној својини. Притом су се поткрале извесне противречности и омашке које би требало отклонити у дефинитивној редакцији текста Закона.

а) У чл. 207 ст. 1 каже се да су „Земљишта и друга природна богатства природни услови рада”. Дакле, земљишта се увршћују у природна богатства и томе се нема шта яриговорити. Али, с друге стране, у чл. 200 у ст. 2, у коме се наводи шта све чини друштвену својину, каже се, између осталог, да су и *природна богатства* друштвена својина, а то значи и *земљишта*. А то већ противуречи одредбама Нацрта о приватној својини на извесним земљиштима, као и одредбама савезног и републичких устава о постојању приватне својине на земљи. Због тога наведену противуречност у Нацрту треба отклонити.

б) У чл. 200, 203 ст. 2 и 204 говори се о материјалним правима. У та права се сврставају право на патент, право на модел, право на узорак, право на робни жиг и право на услужни жиг, а такође и друга материјална права која као таква установи закон. Та права, заједно са другим наведеним добрима, имају једну од основних улога у удруженом раду.

Против суштине наведених одредаба Нацрта немам никакав приговор. Међутим, приговор имам у вези с појмом и изразом *материјална права*. Та категорија права уопште не постоји, нити је икад постојала. Сва права која постоје у једном правом поретку су, појмовно гледано, нематеријалне природе. Али, када се врши класификација права према објекту на који се односе, онда се она, на пример, деле на права поводом материјалних добара и права поводом нематеријалних добара. Међутим, права поводом материјалних добара нису материјална права и не треба их тако називати. Даље, када се врши класификација права према правним овлашћењима која правни поредак признаје субјекту поводом објекта у вези с којим постоји право, онда се права деле на имовинска, лична и мешовита. Поред наведених, врше се и друге класификације права. Али, ни једна од њих не познаје категорију материјалних права. Према томе, израз материјална права у Нацрту закона о удруженом раду треба заменити другим адекватним изразом или га изоставити. То тим пре, што ни право на патент, ни право на модел, ни право на узорак, ни право на робни жиг ни право на услужни жиг немају за објекте материјална добра. Објекти тих права су добра нематеријалног карактера (проналазак, кад је реч о праву на патент; облик тела, кад је реч о праву на модел; слика или цртеж, кад је реч о праву на узорак; знак, као што је реч вињета, стих и др., кад је реч о праву на робни или услужни жиг). Та нематеријална добра су или интелектуалне (духовне) творевине или обична нематеријална добра. Али никада нису материјалног карактера,

На наведеној омашку је писце Нацрта закона о удруженом раду вероватно навела прва реченица одредбе ст. 2 чл. 169 Устава СФРЈ од 1974. године у којој се каже да ствараоци научних и уметничких дела, као и научних открића и техничких изума, имају, поред моралних, и *материјална права* на своје творевине. У овој уставној одредби је очигледно учињена омашка. Уместо израза *материјална права* требало је ставити израз *имовинска права*. Чак је требало и израз морална права, који се иначе често употребљава, заменити изразом *лична права*. Даље, према наведеној уставној одредби, материјална, односно имовинска, права поводом научних и уметничких дела, научних открића и техничких изума, не сматрају се самосталним правима него постоје поред моралних (личних) права поводом тих творевина и заједно с моралним (личним) правима. Такво становиште је исправно, јер и једна и друга права су у ствари правна овлашћења поводом интелектуалних (духовних) творевина из области науке, књижевности, уметности и технике. Међутим, редактори Нацрта закона о удруженом раду одвајају тзв. материјална права поводом наведених и других нематеријалних творевина од моралних (личних) права поводом тих творевина и проглашавају их самосталним правима, што се не може прихватити.

На основу реченог о тзв. материјалним правима произлази да тај израз треба изоставити из текста Нацрта закона о удруженом раду, као што је већ раније речено. Јер, ако је у вези с њим учињена извесна омашка у Уставу, и то у релативно благом виду јер се материјална права помињу узгред уз морална (лична) права поводом духовних добара, не треба је понављати у Закону о удруженом раду у драстичнијем виду, у смислу проглашавања материјалних права самосталним правима.

Израз материјална права не може се у Нацрту, у наведеним члановима заменити ни изразом имовинска права, јер права о којима је реч (право на патент, право на модел, право на узорак, право на робни и право на услужни жиг) не садрже само имовинска права него и морална (лична) овлашћења (права). Можда је, због тога, најбоље проблем решити навођењем појединих права без одређивања да ли су имовинског или неког другог карактера.

4. *Примедба на одредбе о праву рада друштвеним средствима.* У овом моменту нисам у могућности да предложим неке боље формулације одредби у којима се говори о праву рада друштвеним средствима. То је у нас једно ново субјективно право које је уведено Уставом СФРЈ од 1974. године и које добија извесну даљу разраду у Нацрту закона о удруженом раду. Нисам против постојања тога права. Али сматрам за потребно да напоменем да много што шта у вези с њим није разјашњено. Правна теорија, колико је мени познато, није се њиме исцрпилије бавила. Нацрт закона о удруженом раду у приличној мери чини јаснијим то право, али ипак остају нерасветљена бројна питања у вези с њим. Разуме се, то није задатак закона, него правне теорије, али с обзиром на то да то право није било у правној теорији предмет одговарајуће обраде, то законодавац чини смео потез увођењем овог права у правни живот

пре него што су сагледани сви његови аспекти. Због тога сматрам да је корисно да поменем нека питања која се, по мени, могу поставити у вези с правом рада друштвеним средствима, како би се о њима размислило и нешто евентуално искористило приликом коначне редакције Нацрта. На пример, поставља се питање односа права на рад и права рада друштвеним средствима у смислу да ли су то два посебна права или једно од тих права консумира друго; затим питање шта је предмет права рада друштвеним средствима: рад као делатност, или друштвена средства или и једно и друго; онда питање правне садржине тога права и граница његовог простирања (на шта све оно овлашћује радника, какав је међусобни положај радника који раде у више смена истим средствима у вези с вршењем тога права и т. сл.).

Право рада друштвеним средствима Нацрт закона о удруженом раду проглашава основом остваривања других *неотуђивих права* радника. Поставља се питање да ли се данас, на крају двадесетог века, треба вратити на појам *неотуђивих права* који се употребљавао у осамнаестом и деветнаестом веку. Мени се чини да то не би требало чинити. Довољно је рећи да право рада друштвеним средствима чини основу остваривања права радника у удруженом раду; с друге стране, права, која за основ имају право рада друштвеним средствима, треба тако поставити и у закону и у пракси да она стварно припадају раднику као нешто што се подразумева по природи ствари, што је саставни део социјалистичког самоуправног друштва.

5. *Закључна примедба.* У вези с Нацртом закона о удруженом раду могло би се рећи да је правно-технички недовољно изграђен текст. У њему има одредби које су веома дуге и недовољно јасне, затим идеја које се непотребно понављају, одредби у којима се мешају и преплићу положај радника као појединца и положај радника уопште тако да се јасно не види шта су права радника као појединца а шта су права радника уопште или права радника као колектива, има такође чланова и ставова који не представљају правне норме него програмске декларације чије је остварење историјски веома далеко, па чак није извесно ни да ли се уопште могу остварити. Каткад се има утисак као да су Нацрт радили људи којима основно занимање није право. Чини ми се да би, приликом нове редакције Нацрта, требало више пажње поклонити тексту са правне стране, не дирајући у основну суштину Нацрта. Нацрт се може преточити у јасна и концизна правна правила, и то правила која су подобна за свакодневну примену. А то је сврха сваког законског текста, па треба да буде и Закона о удруженом раду. Посебно, пошто Нацрт додирује многе области права, на пример грађанско, радно, привредно и уставно право, право индустријске својине и др., то је, по мом мишљењу, потребно да у коначној редакцији текста узму учешћа правници стручњаци из скоро свих области права. Мислим да би наш Факултет добро учинио ако би у том погледу понудио своју сарадњу.

Најзад, сматрам за потребно да још једанпут напоменем да подржавам доношење Закона о удруженом раду с основним идејама израженим у Нацрту. Примедбе које сам учинио, учинио сам са жељом да коначан текст буде што бољи.

др Живомир С. Борћевих

НАЦРТ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ — РАЗРЕШЕЊЕ ОДРЕЂЕНИХ ДИЛЕМА

Узимајући учешће у дискусији о Нацрту закона о удруженом раду желим да се осврнем само на три питања која, по мом мишљењу, заслужују посебну пажњу. Та питања су место и улога Нацрта закона о удруженом раду у нашем правном систему, новине које он уноси у самоуправно организовање удруженог рада, посебно са становишта одговорности организације удруженог рада и, најзад, специфичности уређења материје самоуправних споразума и друштвених договора.

Несумњиво да Нацрт закона о удруженом раду обимом, начином и дубином регулативе представља системски закон, правни акт изузетне важности. Настао као израз потребе да се јединствено и потпуно уреди област удруженог рада, Нацрт закона о удруженом раду представља израз и потврду наше одлучности и истрајности у самоуправном организовању друштва. Наиме, досадашњим прописима нису у потпуности уређена извесна значајна питања из области удруженог рада. Пре свега, недостају прописи којима се прецизно и међусобно усклађено уређују односи у погледу стицања и расподеле дохотка, у погледу коришћења и располагања средствима у друштвеној својини, облици личног изјашњавања радника и начела делегатског система у организацијама удруженог рада. Сем тога, прописи који о томе постоје разбацани су у посебним актима (Закону о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада, Закону о међусобним односима радника у удруженом раду, Закону о утврђивању и обрачунавању укупног прихода и дохотка основних организација удруженог рада и другим), што онемогућава, поред осталог, лако и брзо изналагање прописа. Стога, несумњиво да је постојала потреба да се изради нови закон, који ће на уставним начелима, уредити ову значајну област друштвених односа — удружени рад. Иако не садржи у свом називу реч законик, Нацрт то несумњиво представља како обимом регулација друштвених односа, тако и структуром. Наиме, поред уводног и завршног дела, Нацрт садржи три основна дела („Друштвено-економски односи радника у удруженом раду”; „Самоуправно организовање удруженог рада”; „Остваривање самоуправљања радника у удруженом раду”).

У току израде Нацрта закона постојале су дилеме да ли целокупну област удруженог рада уредити овим законом или, пак, одређена питања треба препустити другим законским прописима. Тако, упоредо с радним

Нацртом закона о удруженом раду урађени су пројекти Закона о основним правима у погледу средстава у друштвеној својини и Закона о самоуправним споразумима и друштвеним договорима. Но, након јавне дискусије и израде коначног текста Нацрта закона о удруженом раду чини се јасним да нема потребе за доношењем посебних закона. Изгледа да је то становиште заузео и законодавац, јер је у Нацрт закона пренео и добро укомпоновао основна решења из поменутих пројеката, посебно из пројекта Закона о основним правима у погледу средстава у друштвеној својини. О овој чињеници треба посебно водити рачуна при изради коначног текста Закона о облигацијама и уговорима, јер се правни промет добара у друштвеној својини мора одвијати сходно принципима утврђеним у Уставу и потпуније разрађеним у Нацрту закона о удруженом раду.

Друго питање о коме желим да кажем пар речи тиче се специфичности самоуправног организовања удруженог рада, посебно са становишта одговорности организације удруженог рада. Наиме, у Нацрту се потпуније разрађују уставна начела о конституисању основних организација удруженог рада (ближе се одређује значење термина радна целина, кад се може рад радника у тој целини изразити као вредност у радној организацији или на тржишту и, најзад, кад се сматра да радници могу у тој целини остваривати своја друштвено-економска и друга самоуправна права) и њиховом удруживању. Значајно је и то што Нацрт закона прецизно уређује услове за формирање радне организације, како би се избегло у будуће постојање у пракси радних организација без основних организација, иако постоји могућност да оне буду организоване и, обрнуто, да се конституишу основне организације и кад за то нису испуњени услови. Исто тако, то прецизирање ће поспешити организовање сложених организација удруженог рада. Иако сложена организација не представља као радна организација обавезан облик удруживања, сложена организација организује се кад се услови рада, средства за производњу и друга средства рада, која представљају материјалну основу рада удружених радних организација међусобно допуњују, и посебно кад се допуњују производња, вршење услуга или обављање промета. Занимљиво је, и на то посебно желим да укажем, да Нацрт закона обавезујући основне организације да се удруже у радну организацију и подстичући организовање сложених организација удруженог рада, у тежњи да осигура равнотежу права и обавеза, дозвољава организацијама удруженог рада да у самоуправним споразумима о удруживању у радну организацију односно сложеној организацију, самостално уреде питања одговорности делова за обавезе целине и обрнуто. На тај начин, у пракси ће постојати различити типови одговорности организација удруженог рада. Јер, „за обавезе радне организације која у свом саставу има основне организације одговарају те основне организације како је предвиђено самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију” (члан 233 Нацрта) и, обрнуто, „за обавезе основне организације одговарају и друге основне организације у саставу исте радне организације, како је предвиђено самоуправним споразумом о удруживању у радну организацију”

(члан 234 Нацрта). Како трећа лица не би била доведена у сумњу о постојању и обиму одговорности радне организације односно основних организација за преузете обавезе, Нацрт закона налаже уношење у фирму радне организације врсте и обима одговорности основних организација за њене обавезе (члан 397 Нацрта). Истовремено, у Нацрту се наводе ознаке и скраћенице за врсте и обим одговорности (неограничена солидарна одговорност; ограничена солидарна одговорност; неограничена супсидијарна одговорност; ограничена супсидијарна одговорност; неограничена солидарна и супсидијарна одговорност и ограничена солидарна и супсидијарна одговорност). Несумњиво да овај начин регулисања одговорности организација удруженог рада треба да представља подстицај за самоуправно интегрисање удруженог рада, посебно да се избегне преношење одговорности за нерационално пословање са једних субјеката на друге. У том смислу треба протумачити и одредбу члана 241 Нацрта у којој се истиче да се ни „самоуправним споразумом не може предвидети да основна организација, односно радна организација одговара за обавезе друге организације удруженог рада које проистичу из послова који нису у вези са њеном делатношћу”. О томе какве промене овај начин уређивања одговорности има на теорију правних лица говорио је колега Јовановић и ја се на томе не бих задржавао овом приликом.

Најзад, треће питање о коме желим нешто да кажем тиче се материје самоуправних споразума и друштвених договора. О значају ових аката за самоуправну интеграцију удруженог рада нема потребе посебно говорити. О њој доста говори чињеница да је самоуправним споразумима и друштвеним договорима посвећена посебна тачка у глави другој (Основне друштвено-политичког система) Устава СФРЈ. Но, ако о значају ових аката није било дилема дилеме су настале о природи ових аката и њиховој хијерархији. Изникле су бројне теорије о суштини ових аката. Указујући на њихове специфичности, многи писци су их ипак сводили на уговоре грађанског права, нормативне акте или су у њима видели једно и друго. У осталом нешто о томе је рекао у својој дискусији колега Кавран. Но, кад се оцењују све те теорије треба имати у виду да писци често не одређују значење термина које употребљавају, тако да разлике нису тако велике како би то на први поглед изгледало. Посебна збрка термилошке природе настаје због тога што писци дају различита значења термину „нормативан акт”, па једни тврде да самоуправни споразуми и друштвени договори јесу а други да нису нормативни акти. При том, нико од њих не пориче да су субјекти равноправни у закључивању самоуправних споразума и друштвених договора и да закључени самоуправни споразуми и друштвени договори обавезују њихове учеснике. Ипак, ако се остави по страни ова термилошка збрка, евидентно је да многи писци покушавају да подведу ове акте под већ постојеће, признате и познате правне установе. Историја се, дакле, понавља. Новонастали односи покушавају се угурати у старе форме. Након доношења Нацрта закона о удруженом раду, који је потпуније разрадио одредбе Устава о самоуправним споразумима и друштвеним договорима, многе дилеме ће бити разрешене. Пре свега, изгледа да не може више бити спор-

но да су друштвени договори и самоуправни споразуми извори права, који се не могу подвести ни под државне акте, као акте хијерархијски вишег, акте власти, ни под уговоре грађанског права. Реч је, дакле, о изворима права *sui generis*, о самоуправним општим актима, чије се основ настанка налази у друштвеној својини на средствима за производњу и потреби самоуправног организовања рада и друштва у целини. Као израз те специфичности, јавља се одсуство тако строге хијерархије између ових аката аналогне хијерархији државних аката, и посебно немогућност примене као главног критеријума за одређивање правне снаге ових аката ко доноси ове акте. Посебно значајни за разрешење многих дилема су чланови 558. и 563. Нацрта. У члану 558 изричито се одређује да „друштвени договор обавезује учеснике који су га закључили или су му приступили да предузимају потребне мере за његово спровођење, као и да дају иницијативу за самоуправно споразумевање у складу са друштвеним договором; учесник друштвеног договора друштвено-политички је одговоран због непридржавања обавеза из тог уговора”. Другим речима, уколико самоуправни споразуми противурече друштвеном договору, с којим треба да буду у складу (осим у случајевима кад се у Нацрту закона другачије прописује) не поставља се питање њихове правне ваљаности, већ друштвено-политичке одговорности њихових доносилаца. Ти самоуправни акти се не поништавају као акти који противрече хијерархијски вишем акту, већ се према њима примењују санкције предвиђене у друштвеном договору. У члану 563. Нацрта даје се, пак, критеријум за разграничење самоуправних споразума од других правних аката, посебно двостраних правних послова — уговора грађанског права. Тај критеријум је постојање или непостојање учешћа свих учесника у заједнички оствареном дохотку и заједничком сношењу ризика.

Пошто није могуће у једној дискусији о тако важном акту као што је то Нацрт закона о удруженом раду, рећи, више о правној природи самоуправних споразума и друштвених договора, не бих се дуже задржавао на овом питању. Желим само да укажем на још једну новину Нацрта закона у овој материји и тиме бих закључио своје излагање. Наиме, Нацрт закона изричито утврђује (Устав о томе ништа не говори) могућност повратног, ретроактивног дејства самоуправних општих аката. Но, у Нацрту се постављају извесни услови. Поред сагласности са законом, захтева се да „то допушта природа односа који се уређују тим самоуправним општим актом, односно његова одредба којој се даје повратно дејство” (члан 553. Нацрта). На тај начин, изузетно, у нашем правном систему могу имати повратно дејство поједине одредбе закона, ако то захтева општи интерес, самоуправни општи акти у целини или поједине њихове одредбе.

Др Будимир Кошуткић

НЕКИ ТЕОРИЈСКИ ОСНОВИ ЕКОНОМСКЕ САДРЖИНЕ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ У НАЦРТУ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

У оквиру шире дискусије о Нацрту закона о удруженом раду желим да укажем на једну његову битну компоненту, „Основу социјалистичког самоуправног удруженог рада”. Необично је важно да се, пре свега, истакне темељна основа пројекта овог Закона са које се, иначе, полази и на њој се заснива целокупна институционална структура друштва у нас и сви битни економски принципи функционисања наше социјалистичке самоуправне заједнице. Ту основу представља економска суштина друштвене својине „средства за производњу, која искључује било какав систем *подчињавања човека и експлоатације туђег рада*”. Дакле, корисно је, из више разлога, оценити како је она (друштвена својина) теоријски концепирана у Нацрту закона о коме се, вечерас, овде води, истовремено начелна, уопштена и конкретна расправа.

Нови Устав, па отуда и Нацрт закона о удруженом раду као његова ближа конкретизација полази, у погледу дефинисања економске суштине социјалистичког облика присвајања, од теоријске конструкције, од потпуног, „чистог модела” друштвене својине. И то је разумљиво, јер свако друго решење не би одговарало принципима материјалистичке дијалектике која у себи садржи процес сталних промена и „трансформације” економске суштине односа присвајања у више, развијене облике својине. Само у односу на тако поједностављено „пројектовање” стварности могуће је тестирати праксу, узети је за мерило, као најпоузданији критериј истине. Путем тога могуће је одредити и проверити колико се и до које мере се реално остварује економска суштина друштвене својине.

Иако то није изричито назначено, нацрт ипак у првом делу; где су дате основне одредбе као и у свом најважнијем одељку, који регулише друштвено економске односе радника у удруженом раду, садржи неке теоријске претпоставке. Његово полазиште је, без обзира до које мере се то у пракси реално остварује, да су средства за производњу заједничка основа удруженог рада, да су она доступна свима под једнаким условима. Тиме се омогућује *свакоме* да се, *под једнаким условима* укључи у удружени рад и да на основу свога рада стиче право присвајања дохотка, располагања средствима, коришћења материјалне основе процеса рада, управљања пословима, организовања производње, стиче право

учешћа у поступку доношења свих врста одлука о различитим питањима привредне активности.

То значи да је коришћење друштвених средстава за производњу омогућено сваком раднику. Сви они који поставе захтев да користе заједничку материјалну основу рада могу да то чине. У том их нико не може спречити. Они могу да је користе у смислу и „на основу *права рада* друштвеним средствима и *једнаких* права, обавеза и одговорности у погледу... и других средстава... репродукције у друштвеној својини”. *Једнакост* претпоставља одсуство сваке врсте монопола, а то подразумева фактичку, стварну а не формалну могућност да неко (не) може да удружи свој рад, да се укључи у процес рада и тако стекне право учешћа у присвајању одговарајућег дела дохотка. Тиме се отклања свака, било која врста монопола.

Спречавање да се успостави било какав облик монопола и његово, друштвено отклањање има за непосредни циљ укључивање свих у процес присвајања, а не искључивање, елиминисање појединаца и друштвених група из тога. У овом случају, за моменат, није реч о томе на основу чега неко, било ко, истиче правни односно економски основ присвајања. Не поставља се питање шта је оправдање да неко (субјект присвајања) без „барјера” и било каквих других препрека може да слободно располаже са дохотком, да користи заједничку материјалну основу рада (средства за производњу), да организује процес производње, да управља њиме, да га усмерава, координира и да одлучује о питањима економског живота. Овде се једноставно поставља питање и полази се од претпоставке о непостојању и забрани успостављања било ког облика монопола, а то значи да су средства за производњу заједничка материјална основа удруженог рада, да их сви радници, под истим условима искоришћавају и на основу тога присвајају резултате рада (доходак).

О томе је Нацрт закона сасвим „опредељен” изричит и јасан. Узмимо за илустрацију предложене основне законске одредбе. У њима се на изричит начин забрањује успостављање било које врсте монопола. Уопштено речено „Противзаконити су свако *потчињавање човека и експлоатација туђег рада*, сваки облик управљања производњом и другим друштвеним делатностима и сваки облик расподеле, који изопачавају социјалистичке самоуправне друштвене односе у виду присвајања друштвених средстава и резултата рада *успостављањем монопола на државно-својинској, групно-својинској или приватно-својинској основи, на основу економске или политичке моћи или у виду бирократске самовоље, технократске узурпације или самовољног одлучивања*, као и свака привилегија заснована на монополу управљања средствима за производњу и присвајању резултата рада”.

Очигледно, када се одреди прави смисао ове одредбе, њоме се одбацује и негира сваки облик монопола својине; монопола економске односно политичке моћи, негира стање бирократске самовоље, спречавају појаве технократске узурпације власти, могућност самовољног одлучивања. Њоме се укида сваки облик привилегованог положаја појединаца и друштвених група. Иначе, треба рећи, свуда тамо где има ових појава

несумњиво је да се ради о монополској структури у чијим оквирима се појединци, социјалне групе па и читаве класе искључују из процеса коришћења друштвених средстава за производњу.

Исто значење; да онемогући стварање монополског положаја, има и одредба чл. 15. Нацрта закона. Према њој се забрањује удруживање и повезивање организација удруженог рада и свака друга и било чија врста активности, која би имала за циљ спречавање несметане циркулације, онемогућавање кретања рада и средстава и слободне размене роба и услуга. Тиме се несумњиво, још једном, забрањује стварање монополске структуре на јединственом југословенском тржишту на основу које би се, као последица ако би дошло до тога, стекла економска привилегија, створили неравноправни односи, успоставила доминација једних у односу на друге привредне субјекте, пореметила стабилност тржишта и нанела, неким његовим учесницима, знатна материјална штета.

Опште негирање сваког облика монопола не односи се само на изузетне погодности на тржишту, већ обухвата и специјално повољне природне услове као и друге специфичне погодности привређивања. Ови изузетни услови се увек, наравно ако постоје, користе од стране оних основних организација удруженог рада, које са њима располажу и користе их у циљу присвајања дела дохотка без и мимо критерија рада.

Дата претпоставка о заједничкој основи удруженог рада, о једнаким правима у томе, о непостојању монопола; укључивању свих радника како би они, под истим условима, користили друштвена средства за производњу, располагали са резултатима рада, одлучивали о свим питањима привредне активности и друштвено-политичког живота, та премиса, у пуној мери не одговара, у конкретним манифестацијама економског живота објективној стварности. Између реалних односа присвајања и теоријске конструкције економске суштине друштвене својине, каква она треба да буде, а не каква јесте, у томе погледу, јавља се неусклађеност, противречност. О чему се, заправо, ради. Теоријски предложено решење, постављени аналитички модел, визија о томе каква треба, у будућности, да буде економска садржина друштвеног облика присвајања, то представља једну страну питања. Сасвим другачије изгледа стварност, свакодневна пракса, оно што се догађа, манифестује.

У томе, без икакве сумње, постоји одређени раскорак између реалности и онога што се теоријски концепира, поставља као политичка доктрина, акциони програм, идејна оријентација друштвених снага, тежња ка неком вишем циљу развоја односа присвајања. У основи те противречности налазе се, још увек, неразвијена материјално-производна основа наше привреде, која не дозвољава, спречава да се отклоне само неке, а камоли све врсте монопола, да се изједначе услови привређивања и створе реалне претпоставке, да се друштвена средства за производњу и други услови удруженог рада користе, под једнаким условима, од стране свих субјеката привређивања. Пре свега, у односу на то колико је материјална основа удруженог рада доступна свима (претпоставка друштвене својине), а не само некоме; појединцима, друштвеним групама (приватно-својински, групно-својински, државно-својински односи), цени

се ваљаност дате претпоставке од које полази нацрт закона о удруженом раду.

Ако се не пође од тога, онда материјална основа рада није, под приближно истим условима, доступна свима. Зато појединци и нису у стању да остваре право рада; незапосленост, да користе друштвена средства за производњу, да присвајају доходак, да располажу са њиме, да утичу на одлуке, свуда тамо где се и када се оне доносе. Просто речено, они који не могу да удруже свој рад, а спречени су у томе из било којих разлога, најпре због тога што су производне снаге неразвијене, па је ниска техничка база привреде, објективно су искључени из процеса коришћења друштвених средстава за производњу. Када дође до тога да неко, било ко, наравно из објективних разлога, није у могућности да удружи свој рад, ти случајеви нису ретки, напротив врло су бројни, у тој мери је непотпун, „мањкав је” садржај друштвене својине.

Друштвена својина је само онај облик економских односа чија се садржина заснива на критерију рада, економски гледано, једином основу присвајања дохотка, коришћења друштвених средстава, располагања са резултатима рада. Критериј рада, а не други моменти постаје база, основа одлучивања.

Сада се, што се, иначе, из претходно реченог запажа, постављају два основна питања. Једно се тиче спора око тога, да ли право одлучивања, право управљања, право коришћења, право присвајања, право располагања и сва друга права радника, која се налазе у Нацрту закона о удруженом раду, чине економски садржај друштвене својине. Теоријско логички, методолошки, историјски, за објашњење економске садржине друштвене својине, „такав редослед ствари” је неприхватљив. Наиме, немогуће је, водећи рачуна о карактеру социјалистичких односа присвајања; о промени места, положаја и улоге радника у привредном и друштвено-политичком животу и, уопште, захваћајући историјској чињеници да се рад афирмише и постаје јединствен критериј присвајања, уместо права својине као основа присвајања то право „трансформисати” у право одлучивања, па онда на основу тога одредити економски садржај друштвене својине.

Нацрт Закона, иако у вези тога има непрецизних формулација, које треба у коначној редакцији отклонити, одбацује концепт по коме садржину друштвене својине представља право одлучивања. Другачије решење поставља питање на основу чега се учествује и доносе одлуке о коришћењу средстава у друштвеној својини и располаже са резултатима рада. Јер одлучивање може да буде или на основу монопола приватне својине, власништва над материјалним условима производње (критериј својине) или на бази других критерија одлучивања; монопола власти, привилегија, положаја у државној хијерархији (државна својина), Свакако да то може да представља и представљало је у прошлости а и данас представља основ присвајања, али не на основу права одлучивања већ се то право и друга права користе на бази одређене врсте монополског положаја субјеката присвајања.

Зато и проглашавање у нацрту закона да је противзаконито свако и свачије успостављање било ког облика монопола поставља питање економског основа присвајања тамо где постоји друштвена својина средстава за производњу. Уместо монопола приватне својине (капитализам и не само он) у приватно-својинских, групно-својинских и државно-својинских односа (државни социјализам) поставља се питање, у случају када се ради о негацији својине као критерија присвајања (самоуправни социјализам) шта представља основ да неко може да користи заједничку материјалну основу удруженог рада, да располаже средствима у друштвеној својини, да присваја доходак, стиче право одлучивања о различитим питањима репродукције у друштвеној својини.

Логично, за одговор на постављено питање потребно је да се уведе нова претпоставка за дефинисање економске садржине друштвене својине, јер се мења основ присвајања. То, са своје стране, ставља захтев да се, када је тако, уместо права својине одреди нови основ, критериј присвајања. Из тога следи закључак да се тежиште пребацује на друге несвојинске критерије присвајања. Уместо монопола својине, односно било код облика монопола чије успостављање, према Нацрту закона постаје противзаконито, у замену за то, генерално се прихвата, узима се за основ присвајања допринос рада, критериј рада, учешће у процесу рада и стицања дохотка. На њему се, бар у принципу, заснивају сва права радника: право одлучивања о свим питањима друштвено-економског живота, право управљања, право рада друштвеним средствима, право њиховог коришћења, фактичка и правна могућност регулисања односа утврђивања, формирања прихода и расподеле дохотка. У свему томе, уместо својине узима се рад као основ, општи критериј присвајања. Томе питању су, напред је већ то наговештено, сада поклоњена извесна пажња; у мери колико је то нужно да се што потпуније схвати економски садржај присвајања средстава у друштвеној својини.

Претпоставка да се присвајање у самоуправној привреди остварује на основу критерија рада има теоријско и практично значење. Теоријски посматрано испољавање ове специфичне законитости претпоставља одсуство не само својинског већ сваке друге врсте монопола над условима и резултатима (производима) рада. Својински монопол се отклања, нестаје, елиминише се путем мера експропријације власника средстава за производњу, претварањем приватне у државну социјалистичку, односно друштвену својину. Формално тиме се решава проблем критерија, права присвајања, али само уколико се негира, оспорава и нестаје приватна својина на бази које се, кад постоји њен монопол, поставља захтев, право на одређени део производа туђег рада (предузетничка добит, камата, рента, дивиденда).

Сада се у самоуправној организованој привреди у нас; где превласт добија удружени рад, уместо приватне својине; односа доминације и владавине капитала над радом и права одлучивања; у његовој основи могу да се налазе елементи економске и политичке моћи, технократске узурпације власти, бирократске самовоље, узима и прихвата једино критериј рада. На њему се афирмише свако друштвено признање, одређује

материјални и друштвени положај људи, базира целокупан процес одлучивања. Отуда, као што је већ речено, право одлучивања не одређује карактер односима присвајања, оно не чини економски садржај друштвене својине, већ је оно изведено из критерија рада као што су изведени и други атрибути присвајања. Једино онај ко учествује у процесу рада и стицању дохотка, само тај субјект има право одлучивања, али то право се изводи и поставља захтев да се учествује у доношењу одлука само на основу доприноса и резултата рада. На томе се заснивају право коришћења друштвених средстава, њихова употреба, располагање са њима. Рад се узима као основа и за учешће у организовању производње, за усмеравање њених токова, за координирање одлука.

У свему томе, до ове тачке анализе, није спорно да ли треба поћи од рада код одређивања економске суштине односа присвајања. Међутим, нема сагласности о врсти рада, какав је његов карактер, да ли је он непосредан или је другачије одређен, „заобилазним путем“. Споран је начин како да се одреди индивидуални квантум рада, путем чега и на који начин да се добије његово друштвено признање, шта је јединица мере тога, шта њу чини, одакле потичу разлике у квалитету рада, како и до којих граница их уважавати. Нацрт закона о томе се не изјашњава.

Но, ако се занемаре све спорне тачке у погледу одређивања јединице рада и прихвати чињеница да „Друштво може просто да израчуна колико је радних часова“ издато да би се на основу тога узело учешће у процесу присвајања; коришћење заједничких услова рада, располагање са резултатима рада, стекло право одлучивања о питањима производње, управљало њоме и организовали производни процеси, па се, без обзира на различитост у томе, пође од доприноса и резултата рада као критерија учешћа у расподели дохотка, онда је теоријски проблем решив на следећи начин.

Коришћење материјалне основе рада, средстава за производњу, ако је реч о његовом друштвеном облику, мора да се макар и у начелу заснива на закону расподеле према раду. На тај начин сваки процес присвајања који за своју основу нема критериј рада, учешће у радном процесу, не остварује допринос и резултат рада, нема битна обележја друштвене својине. Нема их зато што друштвена својина представља комплекс односа присвајања у чијој основи стоји принцип расподеле према раду. На њему се заснива економско биће и друштвени карактер социјалистичког облика присвајања.

Ако се на овај начин дефинише присвајање, онда је неспоран закључак; да свуда тамо где се и када се остварује расподела без доприноса рада, у тим случајевима, до одређене мере, недостаје економски садржај друштвене својине. Према критерију рада оцењује се економска суштина и разграничава, с једне стране, присвајање дохотка на основу рада, (дохоци од рада) и с друге стране, утврђује обим учешћа у присвајању без доприноса рада („нерадни дохоци“). До тога долази кад се део дохотка присваја не на основу доприноса рада, већ захваљујући бољим условима привређивања, благодарећи повољнијем коришћењу друштвених средстава у односу на друге субјекте привредне активности,

поседовању монопола природних ресурса, изузетним погодностима на тржишту, па захваљујући и другим изузетним условима присвајања дохотка.

Наведене појаве присвајања дохотка без доприноса рада важе за организације удруженог рада. До њих долази путем преливања једног дела дохотка из оних радних организација које не користе повољне услове рада ка оним које располажу са изузетно повољним условима привређивања.

У свим случајевима присвајања дела дохотка без рада, не остварује се принцип расподеле према раду. Напротив, тиме се деградира, умањује економска садржина друштвене својине. Но, како закон присвајања дохотка на основу критерија рада делује као и други економски закони у облику једне тенденције, „остварује се неостварујући се“, стално се сужава простор за стицање и расподелу дохотка без доприноса и резултата рада.

Смисао и објашњење тога налази у чињеници да објективни процеси развоја доводе до подизања, сталне динамике и промена у правцу пораста органске структуре чинилаца производње. Доводи до тенденције уједначавања услова привређивања, јачег повезивања рада и средстава, примене начела учешћа у расподели дохотка на бази заједничких улагања средстава акумулације, примени критерија минулог рада за учешће у расподели дохотка и афирмације уставног начела солидарности и узајамне помоћи које прихвата Нацрт закона о удруженом раду.

И на крају, уместо закључка желим да кажем, да решења која су предложена у Нацрту закона о удруженом раду, у погледу дефинисања економске садржине друштвене својине, у потпуности одговарају марксистичком схватању тога питања. Њиме се одређује правац, отвара довољан простор развоја социјалистичких односа присвајања и афирмише потпуније остваривање начела присвајања на бази критерија рада. У склопу тога врши се јак утицај на подизање техничке основе чинилаца производње и подстиче „тенденција“ изједначавања услова привређивања што, са своје стране, објективно доводи до смањења случајева када се присвајање врши без доприноса и резултата рада. Такав прилаз непротивречи, напротив одговара захтевима теорије радне вредности и научном концепту схватања рада на коме се, углавном, ослања целокупно марксистичко учење о економској суштини односа присвајања.

др Д. Шошкић

ТЕОРИЈСКОПРАВНИ ЗНАЧАЈ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

Широка, свестрана и плодна дискусија у нашој јавности о новом Закону о удруженом раду, нарочито после објављивања његовог Нацрта и током уобличавања његовог коначног текста, представља још један упечатљив пример изванредно великог ангажовања најразличитијих снага и чинилаца у процесу стварања овога нормативног акта. И на тај начин се показује, поред осталог, да наше друштво открива своје стварне могућности да непрекидно потврђује тековине свог самоуправљачког развитка и да их што више и даље унапреди и употпуњује. С обзиром на историјски тренутак у коме се јавља, а то значи и целокупност друштвених околности, ова дискусија подједнако је изразила или, барем, назначила сву сложеност оних објективних токова у друштвеној пракси, па самим тим и све особености наше друштвене мисли на овом подручју. То је сасвим природно, јер сам Закон о удруженом раду представља, можда, један од најкарактеристичнијих нормативноправних подухвата у целокупном развоју нашег друштва на основама самоуправљања. И без обзира на то колико је овај нормативни акт сам по себи у стању да постане и остане једна изузетна друштвено-духовна творевина — која би се као таква сврстала у ред оних законодавних творевина које задобијају историјски значај и значење далеко преко граница простора на коме изничу и времена у коме су искрсле — несумњиво је да имамо пред собом један показатељ и својеврсно оваплоћење *самоуправљачког закона* у једној, могло би се рећи, типично југословенској верзији. Јер, у њему, поводом њега и иза њега отсликавају се сви они реални моменти који јесу и остају крупна достигнућа нашег друштвено-политичког развоја, али и све оне ограничености и ускраћености које иду заједно с тим достигнућима. Уосталом, тако је увек бивало и мора да буде када је реч о крупним и типичним нормативним актима. Добро је познато, наиме, да управо такви нормативни акти у сваком погледу и неизбежно задобијају улогу и својства својеврсне призме у којој се преламају најразличитије компоненте реалног и духовног живота односно средине. Следствено томе, свако иоле озбиљније разматрање о таквим нормативним актима сучељава се с две наизглед различите и сасвим одвојене ствари, а које су дубоко међусобно повезане, нераздвојне и, тако рећи, utkане једна у другу: једна је *реална слојевитост* у којој се налазе друштвена условљеност, стања, кретања, разлози, корени, узроци и чиниоци,

у својим несагледивим сплетовима, друга је *смисаона слојевитост* у којој је на специфичан начин фиксиран сплет погледа, хтења, опредељења и идеала одговарајућих друштвених снага.

С обзиром на то, неизбежно је мноштво третирања овог нормативног акта, спецификованих по полазним тачкама, приступима, начинима претресања, захватима целине и појединих делова, тежњама да се уочи и открије и смисао постојећег текста и да се истакну извесни предлози или схватања. Сходно томе, покушаћу на овом месту да обратим пажњу на неке веома значајне моменте који могу бити истакнути, по мом мишљењу, и у процесу стварања Закона о удруженом раду и касније, када буде на снази, у процесу његовог примењивања.

I. Вишеструки значај Закона о удруженом раду.

Сваки закон, по самој природи ствари, то јест чињенице да се појављује као нормативни акт донет од стране највишег органа државне власти, има одређени значај, примерен увек његовим битним својствима и домашajима. Тим својим значајем закон увек превазилази све остале, ниже и споредније многобројне нормативне акте. Међутим, кад је реч о значају овога Закона, онда се његов значај у сваком погледу јавља у нарочитом виду и размерама, баш због његовог места и улоге у целокупној правној регулативи. По свим могућим мерилима, која се уобичајено користе, овај Закон је један од најважнијих који се икада појавио у развиту југословенског права, а непосредно упоређен и са свим осталим законима наше земље, он је најважнији, те се може рећи да стоји одмах иза Устава. Стога није случајност то што се овај Закон често означава, с пуно разлога, и не само због својеврсних манира да се у публицистици непрецизно и стереотипно преувеличавају извесне ствари, специфичним „малим Уставом“ којим се даље развијају и конкретизују идејна и нормативна садржина „великог Устава“, то јест самог Устава. У ствари, значај овога Закона, као што је у приличној мери већ уочено и као што ће се, вероватно, касније још више уочавати, појављује се у више различитих и међусобно повезаних аспеката. Ниједан од постојећих аспеката, мање или више сагледаних, није могуће апсолутно издвајати од осталих, третирати их саме за себе, без везе са осталима. Исто онако као што се овај Закон јавља као једна и јединствена друштвено-духовна творевина, као један уобличен нормативни акт у склопу целокупног нашега права, иако му је садржина изванредно богата и многострана, с многим дејствима и последицама на разним подручјима друштвеног живота, исто тако су ти различити аспекти само различити моменти једног јединственог значаја овога Закона. Уосталом, сваки покушај да се на то укаже води сазнању те чињенице.

1. На првом месту налази се *историјски значај* овога Закона. Изразом „историјски“ уобичајено се жели потенцирати значај нечега, чак и преко стварних домаћаја које има, а ребе се жели истаћи целокупност оних околности на основу којих проистиче значај нечега. Што се тиче овога Закона, међутим, оваквим изразом се заиста основано и

разложно само упозорава на све оно што његов значај чини најопштијим, најважнијим, најуверљивијим, најдалекосежнијим и сл. како са становишта развитка социјализма у нашој земљи тако и са становишта социјалистичких кретања у свету. Оваквим квалификацијама значаја једног закона, наравно, никако не треба придавати неке неомерене, у суштини идеолошке пројекције егоцентричког хипертрофирања уставна, тековина и вредности сопствене земље и друштвеног поретка, већ само нагласити оно што се може показати и доказати у скрупулозној научној анализи. Било би заиста готово смешно када би се таквим изразом хтело превидети или потценити све она што је значајно и изван, и пре и поред дотичног Закона у нашој земљи и њеном социјалистичком развоју, а било би равно обичној бесмислици ако би се тако покушало да обезвреди, ниподаштава све вредно и значајно, првенствено на плану законодавне делатности, у размерама историјског развитка социјализма у свету, у свим земљама. У једном истински научном виђењу овог Закона има сасвим довољно ствари којим се може поткрепити, учинити садржајним истицање историјског значаја овог Закона.

2. — Као својеврсна конкретизација претходног јавља се *друштвено-политички значај* овога Закона о коме је већ много речено у нашој јавности, на разним скуповима, нарочито када се конкретно и аргументовано потсећа на многобројне околности с којима је повезано припремање и доношење овога новог Закона на подручју друштвеног живота које карактеришу својом присутношћу заиста матични токови социјалистичког развоја наше земље. При томе, несумњиво, одмеравање тога значаја управо је сразмерно сагледавању правог стања ствари, објективних кретања, друштвених конфликта и изналажења мање или више успешних решења да се они превазиђу, дакле без претераности оне идеолошко-публицистичке „лакировке“ која се ту и тамо и понекад и овим поводом испољава.

3. — Свакако један од најистакнутијих аспеката показује се у *социјално-економском значају* овога Закона. Ово због тога што се још увек и не ретко чак и у нашој средини с чудном упорношћу и укорењеношћу огледа једна од највећих предрасуда захваљујући којој се не само закони као најважнији нормативни акти већ и целокупно право посматра као нека искључиво духовна творевина, као неко оваплоћење самосвојне друштвене свести, изоловане од стварног живота, од оних реалних збивања из којих, на основу којих, у којима је уврежено целокупно право, па самим тим и један овакав Закон. Та традиционалистичка предрасуда и илузија, која се рађа и обитава у окриљу својеврсног правничког духа кога се није лако ослободити, сукобљава се са сваким научним и реалистичким осветљавањем права и сваког закона, када се свака правна творевина поставља у оквире социјално-економских услова и околности које су оквир и саставни део сваке правне регулативе, а нарочито овакве. У својим дубљим и стварним слојевима, прави смисао овог Закона се не може докучити игнорисањем постојећих доминанти у структури југословенског друштва, његовој класној, слојевној и осталој поделиности, одакле проистичу и оне неизбежне објективне детерминанте грубе

стварности и прозаичне свакидашњице „која живот значи“ и коју никакве илузије не могу отклонити. Срећом, тај илузионизам је управо код нас снажно разобличаван у дубинској, критичкој и научној мисли најпрогресивнијих снага и људи нашега друштва, а што се неупоредиво мање показује присутним у другим социјалистичким земљама.

4. — Посебна важност, може се рећи она најстварнија, огледа се у *практичном значају* овога Закона. Без обзира на то шта се мислило и шта се желело, или шта се настоји сугерисати и неким законом и неком теоријом, односно идеологијом, зна се, одређени закони јесу само оно што и како то непосредна друштвена пракса омогућује и тврдокорно намеће. Та неминовност не мимолази, разуме се, ни овај Закон. Јер, он је и настао из потребе друштвене праксе и зато се његове стварне димензије не могу појавити независно од тога, а понајмање насупрот томе. Зато та пракса утискује стварни печат овоме Закону и у целисти и у појединим деловима, а нарочито појединим одредбама и нормама. Зато није случајност ни то да управо људи у пракси најбоље виде и осећају сву величину, али и недовољности и слабости регулативе коју нуди овај Закон. Зато пракса и практичари првенствено доприносе квалитетима самога Закона, а нарочито превазилажењу својеврсног јаза који се снагом неизбежне тенденције појављује на релацији пракса — теорије, у свим њиховим изразима.

5. — Као научним радницима, нама је најблискији *научни значај* овога Закона, у свим значењима које наука као таква има. Наша наука, правна наука, чији смо и ми посленици, обележена је развојем између тзв. позитивноправних дисциплина и тзв. теоријскоправних дисциплина, насталим првенствено због одговарајуће специјализације. Бавећи се овим Законом као саставним делом позитивног права, највећи број правних стручњака даје драгоцене доприносе у процесу израде овог нормативног акта, а после тога у његовој материји добијају огромно поље своје научне обраде и истраживања. Но, и у том сразмерно великом броју налази се не мали број стручњака који, у ствари, изванредно много доприносе стваралачком развоју теоријскоправне обраде проблематике овога Закона, а поготову то чини сразмерно мањи број стручњака с теоријскоправном специјалношћу. Дакле, правни теоретичари налазе и могу наћи веома значајно поље својих истраживања у материји управо овога Закона. Зато и није неприкладно, а понајмање може бити чудно то што се и правни теоретичари настоје озбиљно позабавити овим Законом, настојећи да осветле првенствено све оно што је релевантно за правну теорију. При томе, ваља нагласити да и стручњаци за позитивно право и теоретичари права, стоје подједнако пред тешкоћама и императивима достојног и ваљаног анализирања проблематике овога Закона. Оно што је најбитније и за овај Закон у целини и поједине правне установе које га сачињавају јесте потреба да се подвргава што је могуће више стварно научној анализи. А та анализа се мора кретати правцем који се увек и доследно поставља између двеју најнепожељнијих крајности: с једне стране, грубе апологетике којом се покушава да идеолошки освешта све без изузетка и без икакве дозе научне скурүпулозности и критичког духа; с друге

стране, грубог негаторства у којем нема места ни за какво афирмисање стварних достигнућа и вредности посматраних нормативних аката. Дабо-ме, ни „груба апологетика“ ни „грубо негаторство“ немају у себи основ-не претпоставке научног истраживања, објективног и критичког сазна-вања одребених правних творевина, па зато тешко могу уследити пово-дом овога Закона, али се самим тим не отклањају и све замке научног мишљењу на овом подручју. Научна анализа овога Закона, срећом, у основи је обезбеђена већ снажно укорењеним настојањима да се објек-тивно и критички оцени и промисли све оно што је битно за један ова-кав Закон. Битно је да се афирмише стварна научна садржина сазнања у вези са овим Законом. Ово нарочито важи за нашу правнотеоријску ми-сао која је првенствено дужна и позвана да пружи најдубља и темељна знања о праву, па и оваквим творевинама. То значи, у ствари, да је и неопходно и могуће да се проблематика овог Закона постави на теоријско-правну раван, а могло би се рећи и на филозофскоправну раван, и да се са специфичних становишта теорије права, њеног предмета и њеног метода, захвата и обрађује материја овога Закона. Једном речју, никако се не може сматрати да теоретичари права немају шта да траже и шта да налазе у материји овога Закона. На против, проблематика овога За-кона пружа огромне могућности за теоријскоправна истраживања, можда много већа но што се то може понеком неупућеном чинити. Таква истра-живања могу бити окренута у следећим правцима: прво, откривање и анализа оних филозофских и теоријских претпоставки које инспиришу израду и резултате овога Закона; друго, стваралачка реконструкција и својеврсна репродукција теоријскоправног материјала у овоме Закону, ко-ји је фиксиран у његовим одредбама, а нарочито у различитим смисао-ним слојевима, све до оних најдубљих; треће к новим подстицајима за теоријскоправну мисао која има спремности и могућности да иде даље од онога што је одавно постигнуто. Ти основни правци, у ствари, озна-чавају критичко осветљавање старих и стварање нових општих поставки и појмова, који дају печат знањима обележеним као теоријскоправна знања.

Само нешто од тога покушаћу да назначим у овим прелиминарним разматрањима, примереним месту и прилици у којима се јављају. Без икаквих претензија на потпуност, овде ће бити дат избор само извесног броја поставки и појмова, којим се може представити једна целина у иначе далеко сложенијој проблематици овог Закона.

II. Велики кодификаторски подухват.

Захваљујући особеностима правног регулисања уопште, а нарочито доношењем нормативних аката помоћу којих се стварају и у којима ег-зистирају специфично утврђене правне норме, у сваком праву које се ослањало на довољно широк и интензивно развијен облик тзв. писаног права, а таква су готово сва модерна права, постоје мањи или већи ко-дификаторски захвати. У вези с тим и настају одговарајући *кодекси* или *законици* који се карактеришу првенствено упечатљивом превагом

у односу на остале законе својим опсегом, захватом, темељношћу, претпостављеном зрелошћу и подобношћу одговарајућег подручја друштвеног живота да буде обухваћено и регулисано оваквим нормативним актом, па самим тим и могућности да се кодификаторски подухват изведе и да његови резултати постану и ознака и услов стабилизованог подручја које је регулисано.

1. — Развитак социјалистичког друштва, после успешно изведене социјалистичке револуције, као што то упечатљиво показује и пример наше земље, одвија се у сразмерно брзом кретању и променама, које остављају одговарајући печат и на развитак самога права, а нарочито на онај његов израз у писаном облику и у мноштву донетих нормативних аката. У таквим околностима као да се стварају, тако рећи, органске и иманентне непогодности за ма какве стварне и озбиљније кодификаторске подухвате. Као да нема места ни могућности да се врши кодификација, утолико мање уколико је веће, интензивније и брже мењање друштвених односа. Следствено чињеници да је управо подручје овога Закона, можда потпуно неизбежно и сасвим закономмерно, вероватно најдинамичније, конзеквенца је то да је веома тешко и готово немогуће предузимање кодификаторских подухвата. Другим речима, ту нема и не може бити кодекса или законика. Такво резонување употпуњавају и поткрепљују и неке формалне околности, а у првом реду то што законици нису предвиђени Уставом, што такав назив не стоји у наслову овог Закона, итд. Међутим, ако се уђе мало дубље у истраживање карактера и резултата у процесу стварања овога нормативног акта, сам по себи ће се наметнути закључак да се налазимо пред једном специфичном кодификацијом. То практично значи да је довољно основано истицање да се овде ради о *Законику (или кодексу) о удруженом раду*. Ако је, пак, овакво означавање изостало у самом законском тексту, то само по себи ниуколико не смета да у научном разматрању одговарајуће проблематике сасвим умесно, основано и тачно изгледа обележавање називом *Законик или Кодекс*. Опредељујући се за такав назив, сматрам умесним и коришћење скраћенице ЗУР у овоме разматрању, поготову зато што се њоме уважава и позитивноправни наслов и теоријскоправно означавање овога нормативног акта.

2. — Ако је основано, што је у теорији више — мање општеприхваћена констатација, да се кодификаторски подухват карактерише упечатљивом ширином захваћеног подручја друштвеног живота, која је предмет правног регулисања помоћу једног нормативног акта, — онда је то мерило више но очигледно у овоме случају. То не потврђује само величина законског текста нараслог у подебљу књигу и расподељеног на 646 опсежних чланова, већ и стварна ширина и величина оног подручја друштвеног живота које је обухваћено. Али није битна ни сама та чињеница о обухватности и обиму, већ је то и околност да се овај један нормативни акт јавља на подручју које су раније регулисали бројни закони о подзаконски акти. Уосталом, на то се изричито упозорава у завршним одредбама где се помињу закони уместо којих услеђује нови ЗУР. Захваљујући томе, следи и закључак да стварни карактер овога норматив-

ног акта, као резултата једног великог кодификаторског подухвата, настаје захваљујући довољно изразитој *кохерентности и међузависности захваћених подручја овом регулативом*, а то значи извесних комплекса друштвених односа и друштвених процеса, који изискују у основи јединствено законско нормирање. Управо због унутрашње сродности друштвених процеса и односа, који су захваћени овим нормативним актом, а нарочито и због потребе да се то још потпуније изрази и фиксира, и уследио је чак један типичан кодификаторски подухват. Могло би се рећи, чак, да је овде уследила изразитије кодификација него на неким класичним подручјима правног регулисања, на којима иначе у нашем праву постоје законичи. Међутим, оно што треба нарочито истаћи јесте околност да је ово кодификаторски захват на превасходно *социјалистичком подручју правног регулисања*, наиме оног у коме и кроз које се огледа социјалистички карактер постојећег права, односно и тачније и степен и облик развијања управо социјалистичког права. И, наравно, отсућности тога уколико постоје деформације и фактори којим се потиरे у већој или мањој мери социјалистички карактер неких односа и правних норми. У ствари, и разнородност материје овог ЗУР-а (привреда, пољопривреда, занатство, лични рад и сл.) открива немогућност да се линеарно и истоветно огледа социјалистички карактер свега и на свим подручјима. Кодификацијом се обележава и блискост и међузависност, а и тенденција да се то све више поспешује, у комплексима различитих друштвених односа.

3. — Због свега тога, али и због низа других околности, нови ЗУР је врло значајан део нашег правног система и као такав у пуној мери обележава једну крупну етапу целокупног развитака југословенског социјалистичког права. У ствари, његово доношење је непосредно наменуто потребом одговарајућег прилагођавања законске регулативе оним променама и тековинама које је пружио нови Устав донет пре три године. Остварујући начелне ставове изражене у Уставу, нови ЗУР је пружио и решења која својом пуноћом и развијеношћу показују даље кораке од оних уставних наговештаја, па тиме и добијају посебну вредност. При томе, као изванредно значајно појављује се питање да ли и колико сам ЗУР у целини и својим саставним деловима представља истовремено и једну *природну конзеквенцу* целокупног претходног развитака југословенског права и један *неопходан услов* даљег развитака, у наредном раздобљу. Наравно, такво питање је самом појавом оваквог ЗУР-а добило сасвим уверљив позитиван одговор. Према томе, целокупном својом садржином нови ЗУР је постао *својеврсни беоцуг* и једна *важна карика* целокупног државноправног развитака у нашој земљи. У њему је потврђена чињеница једног снажног континуитета, захваљујући чему све што ЗУР доноси има своје ослонце у ранијим стањима и облицима, али исто толико и низ великих захвата који су окренути према будућности. Једно складно повезивање првог и другог прожима све делове новог ЗУР-а, па се управо захваљујући томе истовремено и потврђује основа и могућност стварне кодификације у виду ЗУР-а, али и немогућност да се за дуго наредно раздобље остане само у оквирима сада донетог ЗУР-а. У томе

се састоји, између осталог, основа вероватне немогућности да ЗУР такв какав се сада показује остане током релативно дужег раздобља.

4. — Овако значајан и специфичан кодификаторски подухват неизбежно је изискивао и одговарајући процес свог уобличавања и доношења. Оно што при томе одмах пада у очи јесте *стварна ширина и демократичност*, у изградњи нашега права иначе и раније веома запажена и стварно негована, укључивања најразличитијих фактора који су и подобни и позвани да својим ангажовањем допринесу што бољем уобличавању новог ЗУР-а. При томе, одговарајући *политички форуми* су интензивно и непосредно изграђивали политичку платформу на којој је грађен овај нормативни акт, а *стручни органи* су настојали да пронађу одговарајућа правна решења. Осим тога, многобројне *комисије* мешовитог састава су имале улогу онога места и моста на коме су укрштали узајамно подстицани доприноси једних и других. Међутим, у свему томе најважнија је околност да је процес доношења ЗУР-а ослоњен на друштвену базу, на релативно широке масе учесника, обичних радних људи. По свему томе, ЗУР се неби могао узети као пример неког нормативног акта који је припремљен, стваран и уобличаван негде иза широке јавности и без њеног увида и присуства. Зато се његова садржина и није појавила неочекивано чак ни за шире учеснике друштвеног живота, акамоли за оне који су ближи процесима стварања нормативних аката уопште. Према томе, могло би се рећи да је ЗУР *резултат правног стварања масе*, а не неког ужег, скривеног и непознатог круга. Осим тога, приметно је да се у једном релативно дуготрајном процесу, а на терену који свој значај није преточио у неку посебну осетљивост за стварање и продубљивање извесних конфликта, све одвијало у једној стваралачкој атмосфери, без обзира на то што увек и свуда није могло бити једнаког интересовања и укључивања у процес стварања ЗУР-а.

III. Правно обухватање средишта нашега друштва

Правно регулисање друштвеног живота увек и свуда усмерено је на главна подручја, главне друштвене односе, оне у којима се налазе саме основе структуре и облика датог друштвеног поретка и одговарајуће политички организоване заједнице. То су сви битни економски, политички и идејно-културни односи. Следствено томе, стварају се и одговарајући нормативни акти на тим подручјима, а пре свега закони. Да је то неизбежно, види се и у релативно неразвијеним правним системима, а поготову у веома развијеним, какви су готово сви савремени правни системи, па и овај наш. Управо због те нужности сваки државно — правни поредак је постављен, структурисан и функционално подељен да може у првом реду дејствовати према средишту друштва, да може интервенисати у битним друштвеним процесима.

1. — Као што је целокупна историја показала, средиште друштва налази се у сфери економије, односно сама та сфера представља битно

подручје сваког друштва. То је стварна друштвена основа, а сва остала подручја само употпуњавају целину друштвеног живота. Ту се налазе темељи на којима се уздиже читава остала друштвена надградња, како се то уобичајло говорити после Маркса. Стварни и најдубљи узроци те нужности свode се на то да ниједно друштво не може опстати нити се развијати без одговарајућег економског живота, а то значи првенствено организације друштвеног рада намењеног производњи и размени материјалних добара, неопходних за живот људи. Од тога какав је друштвени рад на овом подручју зависи и то какав ће уопште бити целокупни живот људи, појединих група и појединаца. Од тога зависи дали ће бити и колико материјалних добара без којих људи не могу и за којима теже. Материјална производња ангажује најзначајније делове друштва, одговарајуће класе и слојеве, а поводом тога и настају најзначајније диференцијације људи, њихових интереса, њихове свести и тежњи. У вези с тим и настају главни друштвени сукоби, у свим видовима и степенима изражавања. Све то важи и за социјалистичко друштво, и нарочито за њега, с обзиром на историјске тешкоће у првим фазама његовог развоја. Пошто је тај развој окренут у правцу нове организације друштвеног рада, којом ће се постепено отклонити све битне карактеристике класно подељеног друштва, са свим изведеним последицама, сукобима, експлоатацијом, угњетавањем — неминовно је усредсређивање главне битке за социјализам управо на томе попришћу. Све зависи од тога какве је природе друштвени рад на томе подручју. Међутим, из несагледивих повода и узрока, постоје могућности да друштвени рад у самом средишту буде не само организован на разне начине, већ и да буде усмерен различитим циљевима, чак веома опречним, чак и таквим који означавају деформисање и изневеравање основних идеала социјализма. Ти идеали се свode, у крајњој линији, на како је Маркс рекао — „ослобођење друштвеног рада“, уклањање свих класних, слојевних и других стега и ограничења, свих облика експлоатације и угњетавања. На тој историјској и идејној путањи налази се и нови ЗУР изражавајући велику идеју спајања рада и средстава којим се обезбеђује стварно и стално напредовање у изградњи социјализма. То практично значи да маса непосредних произвођача и уопште радних људи треба да буде постављени у такав положај који ће поуздано обезбедити не само потискивање свега што је обележавало раније класно друштво, већ и спречавање свих видова стварања новог класног друштва. Јер, као што је већ историјско искуство показало, такве опасности су сасвим реалне. Према томе, реч је не о било каквом, већ о *иманентно социјалистичком спајању рада и средстава*. Али, баш због тога та велика идеја не може се остварити самим декларисањем или добром вољом да се она оствари. То првенствено зависи од мноштва објективних услова и организационих облика.

2. — Иако су сви ранији класни системи, па и они остали социјалистички системи, изразито усмеравали своје правно регулисање на подручје друштвеног рада, односно економике, материјалне производње, ипак би се могло рећи да је тек оваква социјалистичка усмереност, как-

ву потврђује и учвршћује нови ЗУР, постало *историјско померање тежишта правне регулативе, његово пребацивање из сфере политике у сферу економике*, са свим својим недогледним последицама. Међутим, да не би било забуне, реч је само о тенденцији и настојању да се правно нормирање првенствено окрене на то подручје, а не и о томе да самим тим настаје некакав преврат у природи саме економике и политике, њихових међусобних односа, у природи самога права, правног регулисања, интервенцији државне власти, могућности да аутономни друштвени фактори слободно и неспутано регулишу живот на најважнијим подручјима, итд. Дубљи историјски смисао поменутог „пребацивања тежишта” јесте у томе да се провере могућности да се то постигне, да се покаже колики је степен остварљивости једног таквог задатка, да се правно регулисање учини што присутнијим у сфери економике, итд. То значи да се новим ЗУР-ом, у крајњој линији, првенствено постављају и отварају та питања, а не да се она фаталном неминовношћу или аутоматски и решавају у смислу основних интенција новог ЗУР-а. Јер, никако не треба занемарити чињеницу да је економика по својој природи таква да опстаје у одређеном историјском облику сходно одговарајућим историјским, објективним закономерностима, које дејствују ван и независно од воље људи, њихових голих хтења и настојања. Следствено томе, поставља се и питање да ли и колико „продукциони односи” или „односи људи у производњи” као одређујући и објективно постојећи који се успостављају на тлу објективног стања средстава за производњу и могућности да се она друштвеним радом стављају у дејство у процесу материјалне производње — могу бити потиснути или замењени или модификовани „правним односима” који се, по мишљењу многих, јављају већ самим тим што се јавља правно нормирање, односно доношење одговарајућих нормативних аката и правних норми. Иако само постављено, међутим, ово питање осветљено новим ЗУР-ом утолико што је видљиво настојање да се управо на овоме подручју не само прошири правно регулисање, већ и да се оно учини некако „природнијим” и „примеренијим” самом карактеру дотичног подручја. И утолико оно и доживљава одговарајућу историјску проверу, у свим правцима.

3. — Појављујући се у таквом историјском контексту и са таквим историјским изазовима, проистеклим из саме реалности, али и из самих интенција новог ЗУР-а, све оно што ова нормативна творевина јесте и све оно што јој даје дубљи историјски смисао — открива и то да овде видимо и својеврсно испољавање *квинтесенце југословенског друштвено-политичког и правног система*. Наиме, све оне битне карактеристике развитка југословенског социјализма дају снажан печат и новоме ЗУР-у као једном од најзначајнијих нормативних аката управо зато што је окренут на само средиште друштвеног живота. Као такав он јесте и мора бити *типичан израз југословенског правног нормирања*, са свим оним особеностима и општим цртама, који се запажају или откривају. И то не само на овом битном подручју, кога на својеврстан начин изражава, већ и онога што представља ширу целину, то јест целокупног правног система, па и друштвено-политичког система. Отуда, баш као првенстве-

но формално-нормативни израз и целокупног права и друштвеног поретка овај ЗУР заузима *средишње место*, па фигурира и као потврда *фиксирања и законског уобличавања* свега онога што је непосредно повезано са овим средишњим нормативним актом, а такви су првенствено многобројни остали нормативни акти. И не само они, наравно. Међутим, када се подвлачи да је пре свега „нормативни израз” онда то само значи да односни текст и његова садржина не представљају неку творевину на коју је редуковано све оно што заиста јесте право на овоме подручју. То је само један део или израз права, а оно је само по себи и шири и обухватнија творевина. У ствари, сви саставни елементи права, не само одговарајуће правне норме већ и правни односи који нису просто редуковани или „смештени” у појавне облике правних норми, па и остали елементи, представљају право на овоме подручју. Законски текст је овде, као и уопште, само један спољни и видљиви израз и показатељ, уз то само приближан а не апсолутно примерен, свега онога што се ту као правна реалност успоставља и као таква дејствује. Увек постоји својеврсно „залеђе” законских текстова, па тако ни ЗУР не може представљати, у том погледу, неки изузетак. Могло би се рећи да овај нормативни акт представља *својеврсни сублимат свесног, али и несвесног, нормативног захватања најважнијих друштвених процеса и односа*. Штавише, ту и тако наше друштво, првенствено његови најважнији делови, добијају своју законску форму. Ту се, зато, налази *друштвена свест преточена у законску форму*. Наравно, то не значи да је она потпуна и сасвим адекватна постојећој правној реалности. Она је само приближна и у многоме фрагментарна.

4. — Ипак, и у таквом облику, на такав начин и са таквим обележјима, овај нормативни акт више но, можда, и један други фигурира као најприближнији нормативни показатељ онога што се, свакако с довољно заснованости, обележава као *југословенски модел социјализма*. Стварајући социјализам у специфичним условима и обликујући га на један начин који се упечатљиво разликује од оног модела који је афирмисан у осталим социјалистичким земљама или, тачније још неких афирмисаних модела (СССР, Кина, источноевропске земље, Куба), — водеће снаге нашег друштва су се определиле и за један овакав нормативни израз своје стратешке оријентације. Према томе, овај ЗУР није неки случајан производ неке тренутне констелације, а још мање резултат неког неочекиваног потеза којим се решавају постојећи проблеми, они редовни или они који настају са извесним кризним токовима, већ је то у потпуности и по свему, у својој основи ако не и у свим детаљима, логичан резултат настојања да се југословенски модел даље развије и догради. У том погледу ЗУР је, заиста, *репрезентативна творевина*, која више, боље и потпуније изражава развојни ток југословенског социјализма но и један други нормативни или какав други показатељ. А пошто југословенски модел има не само своју реалну егзистенцију, у друштвеној стварности и збивањима која одређују објективни чиниоци, али и своју доктринарну и свесно изражену егзистенцију — нови ЗУР је постао својеврсни спој и једног и другог, односно у њему и помоћу њега се рефлектују оба по-

мену та вида једног модела социјализма. При томе, наравно, за такву његову улогу је најзначајније управо оно што је само по себи објективизовано, што је трајно и снажно укорењено, што даје и изражава постојаност и чврстину успостављеном моделу, што спречава и чак онемогућује да се један такав модел озбиљно нарушава и чак елиминише споредичним или производним стицајима околности или усмерењима. Наиме, никако се не искључује могућност извесних деформација било кога модела, па је одлучујуће само то да ли дотични модел у својој основи бива фиксиран у одговарајућем нормативном акту. У том погледу, несумњиво, нови ЗУР је веома успело захватио и на одговарајући начин изразио, учврстио и афирмисао суштинске и трајне компоненте југословенског социјализма. Зато се у њему или помоћу њега најлакше могу препознати основне тековине, вредности и принципи југословенског социјализма. А то само по себи има најдалекосежније последице, значај и значење.

IV. Три главне константе државноправног развоја

Социјалистички развитак у нашој земљи одликује се многим карактеристикама, па је и одговарајући модел попримио извесна обележја. Упореден с другима, углавном, овај модел се знатно разликује: прво, по својој *динамичности* која и стварно и по својим спољним изгледима и темпом и обимом и домаћајима очигледно представља својеврсно напуштање свега што карактерише статичке моделе социјализма, који теже ка својеврсној окошталости; друго, по својој *отворености* у смислу његове подобности за стално коришћење стечених искустава, сопствених и туђих, у циљу изналажења што савременијих и адекватнијих облика, па самим тим и својеврсног одбацивања замисли о неком затвореном и завршеном и савршеном облику; треће, по својој *хуманизованости* која се огледа у тежњи да се истакне вредност човека и појединца, па самим тим доводи се у питање уврежена догма о апсолутној вредности апстрактно схваћеног друштва, његових потреба и интереса, преко којих, тобоже, појединци аутоматски најпотпуније остварују своје интересе. Ове и многе друге одлике сажимају се у ознаци југословенског модела као *самоуправљачког* који се дистанцира од свих централистичких, бирократских и етатистичких модела.

1. — У вези с тиме, може се рећи, првенствено и настаје могућност разликовања онога што представља *константе* и онога што представља *варијабле* у социјалистичком развоју нашег државноправног поретка, па и целог друштва. Следствено томе, одговарајуће разликовање изражана се у духу и слову новог ЗУР-а, а то се може релативно лако увидети и на основу једне овлашће анализе. При томе, наравно, константе су не само значајније, већ су и друкчије од оних варијабли које се поред и заједно с првим јављају. Константе су израз трајности и укорењености извесних тековина, принципа и вредности, па никако нису могле изостати приликом уобличавања садржине овога ЗУР-а. На против, управо оне су

дале битне карактеристике овог нормативног акта. Пошто су оне и у друштву и у државноправном поретку у великој мери објективизоване, морале су добити одговарајући законски израз и овом приликом. И својим стварним присуством и одговарајућим законским изразом и утврђивањем, главне константе сачињавају матичне токове, истакнуте поред многих променљивих и споредних токова. На тај начин, оне су постале својерсна нужност југословенског друштва, односно једног специфичног практичног и теоријског усмеравања развојног тока државноправног развоја, на основу целокупног друштвеног кретања. Према томе, оне нису плод неког произвољног избора, већ су резултат дубљег опредељења.

1. — Прва константа је *друштвена својина* у њеним суштинским елементима и странама, функцији и испољавањима. Тачније речено, то је *систем друштвене својине* који је попримио све суштинске карактеристике и јасну физиономију, а промене које се и надаље, евентуално, могу десити неће погађати сам постојећи систем. Овим ЗУР-ом друштвена својина је конкретизована и јасније представљена, што значи да је у пуној мери искоришћено стечено практично и теоријско искуство њеног изграђивања током, готово, четврт века. У великој мери је превладан низ дилема и апстрактних представа, које су оптерећивале праксу, законодавство и теоријску мисао и које су остављале утисак немогућности, несавладивости, неухватљивости и сл. ове категорије. Несумњиво је друштвена својина веома сложена, па друкчије и не може да буде. Она се не може свести на нешто крајње упрошћено, јер се јавља у друштвеној стварности као једна објективна структура, као скуп институција, као скуп одређених друштвених односа, као правни феномен у законском изразу. Поред тога, она има своје различите стране, ефекте и значај — социјалне, економске, политичке, идеолошке итд. По свему томе, она је далеко сложенија од било ког облика приватне својине, посебно капиталистичке својине која је и те како сложена. Битно је то да се друштвена својина не може третирати само као нека „јуристичка категорија” коју одликује нека тобожња кристална јасност, могућност законског изражавања без икаквих тешкоћа, лакоћа објашњавања. Сви покушаји да се систем друштвене својине угура у Прокрустову постељу „јуристичке категорије” осуђени су на неуспех и разочарања, а поготову ако се полази од тога да традиционални и класични концепт својине сам по себи, а још више по својим познатим елементима (*ius utendi, ius fruendi, ius abutendi*) — представља нешто савршено и завршно. Наиме, и самим правницима је добро познато да је и сама приватна својина толико сложена да је тобожња јасност и прецизност у многоме резултат укорењене илузије. Јер само коришћење појма „право” (*ius*) који је многозначан, па самим тим и нејасан, а поред њега још и појма „својина” изазива одговарајуће тешкоће. А када је већ тако, онда треба имати разумевања за разноврсне и веће тешкоће приликом изграђивања друштвене својине као реалности и као концепта у законским одредбама и теорији. Те тешкоће, чини се, у новоме ЗУР-у су у основи савладане самом темељношћу разраде, законског формулисања одговарајућих од-

редаба које третирају различите стране, оне најбитније и оне споредније, у склопу друштвене својине. По свему томе, смислу свих тих одредаба, проистиче једно одређење друштвене својине не само као антипода приватне својине, већ и као супротности свега онога што води њеном деформисању, несоцијалистичким тенденцијама и изопачењима. — Не улазећи у подробнију анализу, можемо утврдити да ЗУР пружа одребе друштвене својине као *укупности односа који настају спајањем друштвеног рада и друштвених средстава за производњу, сходно друштвеним мерилима, постављеним у правне оквире и законски израженим*. При томе, битни моменти, по којима се одликује та укупност односа, јесу следећи: прво, *непосредност* спајања рада и средстава, без посредништва, раздвајања, супротности ситуација; друго, *потпуност* спајања рада и средстава, без изузимања, делимичности, неједначености, опречности ситуација; треће, *трајност* спајања рада и средстава, без привремености, непоузданости, променљивости. Следствено томе, друштвена својина означава специфичну *максимализацију* у друштвеном повезивању одговарајућег рада и одговарајућих средстава, која има објективну основу и рационалан израз. Али, таква максимализација никако се не претвара у неку апсолутизацију, већ је спречава и онемогућује. Другим речима, друштвена својина као таква може постојати само под условима у којима је, првенствено и у довољној мери, онемогућена или битно ограничена свака *монополизација*, свако стварање система или изразитих елемената монопола некога, неких друштвених група и појединаца, над друштвеним радом или друштвеним средствима. Јер, монополизација и апсолутизам, у стварности и правном изразу, својствени су приватној својини и системима који су неспојиви с одистинском друштвеном својином и самим социјализмом. Следствено томе, неопходно је спречавање успостављања следећих монопола: прво, *државно-административног монопола* који се ствара када држава, њени органи, бирократија неограничено, самовољно диригује судбином друштвеног рада и располаже друштвеним средствима; друго, *групно-својински монопол* који се ствара на бази партикуларизма, различитих привилегија и моћи појединих делова друштва, група, колектива који су узурпирали друштвена средства и друштвени рад подвргли себичним интересима; треће, *инокоснички монопол* који се рађа у вези с моћничким претензијама појединаца и њиховом тежњом да друштвени рад и средства ставе под своју личну контролу, за своје личне потребе и интересе.

2. — Другу константу представља *систем самоуправљања* као основна тековина и специфичан показатељ југословенског социјализма. Новим ЗУР-ом се тај систем даље, шире и потпуније уобличава, нарочито у вези с развијањем организационих и функционалних оквира разних подручја друштвеног рада. На тај начин је само потврђена одавно показана чињеница о животворности самоуправљања. Иако сасвим стабилан током протекле две деценије, овај систем се, наравно, и у реалности и законским регулисањем мора стално дограђивати. Што се тиче овог ЗУР-а, стиче се снажан утисак да управо у његовом тексту провејава један зрелији, пунији и стварнији третман и система и појединих усто-

нова самоуправљања: као да је уследило својеврсно „реалистичко-прозно презентирање“ уместо ранијег „лирско-романтичног презентирања“ у законским и публицистичким текстовима. То подједнако важи и за организациони механизам, односно скуп облика, установа и инструмената који га сачињавају, и за функционални оквир, односно све оне видове самоуправљачких делатности. А то је веома значајно утолико пре и што се систем самоуправљања већ одавно показао као далеко сложенији, па самим тим и тежи за остваривање у друштвеној пракси но што је то, рецимо, неки упрошћени административни систем. Јер, већ због своје разућености, која се понекад чини и предимензионираном, мноштва различитих облика у којима имају превагу непосреднодемократски, али и делегатских и посреднодемократских, због зависности од низа објективних претпоставки, итд. — систем самоуправљања није лако у стварности показати по обрасцима законских формулација. Управо зато, ова фаза развоја самоуправљања обележена је извесним настојањима и нагласцима. — Могло би се рећи да се она крећу првенствено у следећим правцима. Пре свега, *обезбеђење материјалне основе самоуправљања* све више улази у средиште пажње. Јер, овај систем од самог почетка је усмерен на то да што више подстакне радне људе на стално повећање производње и резултата рада, као услова за решавање свих других питања, свеопштег напретка, избегавање криза које се јављају због бирократског притиска и масовне дезинтересованости радника. С друге стране, само сталним и што већим материјалним напретком ствара се снажна подлога самоуправљања, могућност да се непосредно осети господарење радних људи сопственим радом. Затим, све је потпунија *економско-политичка контрола* на свим подручјима и свим нивоима целокупног процеса материјалне производње и размене добара. Да би се то постигло створен је низ облика повезивања привреде с државом, првенствено на делегатској основи, тако да се и ти органи и сви радни људи могу што више и непосредније упознавати с општим стањем производње и кретањем резултата друштвеног рада. Треће, улажу се стални напори да се *спрече појаве узурпације моћи одлучивања* било појединих центара моћи, било појединих органа у привреди или држави. Овај задатак је међу најсложенијим, јер се своди на борбу против бирократских и технократских снага, које и независно и поред, па и у самим самоуправљачким установама, стварају своја снажна упоришта. — У вези с тим, по мом мишљењу, чини се да пракса и теорија самоуправљања може се позабавити и искуствима и даљом перспективом, рекло би се, двеју компонената самоуправљања. Прва је *продукцијска компонента система самоуправљања* која се своди, најопштије говорећи, на све стране и моменте производног друштвеног рада, саме производње и репродукције као основе друштвеног живота. И поред тога што се не би могло рећи да је била просто заповиђана, чини се да није била на сваки начин и у највећој могућој мери стављена у први план изградње самоуправљања. И организовани напори и правна регулатива сразмерно су дуже остајали на нижем нивоу од оног који је природа ове компоненте наметала. Стара и проста истина да се вишак друштвеног рада ствара утолико пре и потпуније ако

је сама производња организованија, ефикаснија, модернија, рационалнија, квантитативно и квалитативно уздигнутија, и сл. непрекидно се потврђивала, па и данас снажно опомиње. Самоуправљање мора непрекидно да отвара просторе и да очигледно своје тежиште преноси на питања продуктивности друштвеног рада, а само да добија подлогу и потврду неопходности и незаменљивости управо својим предностима и доприносима бољој организацији друштвеног рада, развоју производних снага, стваралаштва свих, производних јединица и појединаца. Самоуправљање као систем који омогућује утицај радних људи у свим областима, мора се концентрисати на ову најбитнију сферу, од које све зависи. Друга је *дистрибуцијска компонента система самоуправљања* која се тиче расподеле створеног вишка друштвеног производа. Чини се да је она донекле предимензионирана, нарочито у основним радним јединицама, у бази где се налази маса радних људи непосредно ангажованих у самоуправљању. Око питања расподеле средстава, поготову ако због сиромаштва и неразвијености постоји оскудица и недовољност, несразмерно се троше енергије, време, сукобљају интереси, рађају заплети, огромно гомилају акти, паралише или омета ток основног процеса, производног рада, стваралачке делатности од које друштво, у ствари, и живи. Да би се расподељивало, ма и самоуправљачки, мора се претходно произвести. Ако је боља и већа самоуправљачка производња, има шанси да буде боља и већа самоуправљачка расподела.

3. — Трећу константу представља *афирмисање друштвеног положаја човека*, на свим подручјима и у свим аспектима. Из многобројних историјских разлога, нарочито оних који имају корене у изузетним тешкоћама изградње социјализма у неразвијеним земљама, чини се да је управо ова константа у развоју југословенског социјализма самим својим присуством, значењем, па и резултатима у њеном изгледу, нарочито у поређењу с другим социјалистичким земљама, заиста показала и своје право место и историјску вредност. Иако друштвени положај човека непосредно зависи од положаја самог друштва, али и класа, слојева, група и сл. несумњиво је да се кроз положај обичног човека, масе обичних људи, првенствено мери и смисао и домашај напора да се у социјализму створи бољи, прогресивнији, људскији друштвени поредак. А пошто су обични људи — а поготову они који су друштвеном поделом рада снабдевени неким значајнијим предностима, па и на изванредан начин привилегисани — постављени у економску, политичку и културно-идејну сферу, с могућношћу да се тиме користе, али и да од тога трпе, очигледно је да је афирмисање положаја човека и најтеже и најосетљивије. Утолико је непосредни допринос ЗУР-а, на иначе битном подручју, веома важан. Положај човека у друштвеном раду, његово обезбеђење, заштита, једнакост, сигурност, могућност да не буде прост објект препуштен ликвидирању моћничких група и појединаца, чврстина његових права, стварање услова за његов утицај у самоуправљачком процесу и многе друге ствари записане су у одредбама новог ЗУР-а. И не само њега, наравно. Када се зна да је, историјски посматрано, радни човек и произвођач био притиснут експлоатацијом и угњетавањем пре свега захваљујући оковима

наметнутим у друштвеном раду, условима и установама, онда је заиста сваки напор и достигнуће на овоме подручју оно без чега се социјализам не може замислити. Уопште узев, сразмерно ослобођењу на овом подручју, стварној а не само формалној афирмацији човека, пре свега радничке класе, слојева и група, али ништа мање и појединаца, социјализам открива своје стварно биће. И обратно. У социјализму човек није, не би требало да буде, неко пуко средство неких апстрактних циљева, већ се управо у третирању човека открива стварност социјалистичких циљева. Ово важи, наравно, и за подручје политике и идејно-културног живота у којима радни људи испољавају своје друштвено биће, па самим тим и ту, потпуно аналогно подручју економије, откривају се све могућности и запреке афирмације човека. И то не као апстракције, јер човек је најмање апстракција. При томе, наравно нити је могуће нити има оправдања неко апстрактно негирање друштва, његових рационалних и неопходних установа. Њи друштво није апстракција, као што то нису ни његови делови и групе с којим се појединац сучељава. С једном, несумњиво, хуманистичком инспирацијом нови ЗУР на свој начин само употпуњава сличну инспирацију у декларисаним другим и бројним документима, што представља једну важну претпоставку стварне афирмације човека. А ова зависи, као што се зна, од стварних услова и околности друштвеног живота, у целини и одређене средине.

V. Законски израз основних принципа социјализма

Социјализам као друштвени поредак и као социјална филозофија, као друштвена стварност и скуп одговарајућих погледа, независно од тога како се конкретно манифестује, по својој природи се карактерише извесним принципима и вредностима, у основи различитим од оних који се запажају у капитализму. Осим тога, у свакој земљи појављују се специфичне црте испољавања основних принципа и вредности, а поред тога јављају се и разни други и допунски принципи и вредности, по којима се откривају особености односног социјализма као модела, конкретних услова изградње социјализма, његов степен развоја и сл. Сходно томе, и југословенски социјализам се може процењивати са становишта основних принципа и вредности, па и осталих. У том погледу, наравно, нови ЗУР је врло индикативан утолико пре и више што се бави регулисањем најважнијег подручја, удруженог рада. У њему су дати односни принципи, мада се више осећају у духу и смислу, у материји и мноштву одредаба, него у систематизацији и пластичном изразу. Штавише, чини се да није искоришћена прилика да се снажно и пластично формулишу и разраде основни принципи социјализма у једном закону у коме им је право место и функција.

1. — Први принцип је *једнакост и равноправност субјеката у друштвеном раду*. Ако су сва класна друштва почивала на драстичним неједнакостима и пружала правне привилегије једним и неравноправност

других, социјализам је усмерен на стварање услова једнакости и што адекватније правно-нормативно изражавање равноправности. И то свих колективитета и појединаца, који се појављују у друштвеном животу у својству правних субјеката, нарочито у удруженом раду. Почев с појединцима, па преко радних организација, друштвено-политичких заједница, разних органа итд. — истицање идеје једнакости и равноправности има принципијелни значај. Управо због тога што постоје најразличитије *фактичке неједнакости*, заостале из прошлости или новостворене, најразличитије и стално истицање и уређивање *правне једнакости*, а то значи и равноправности у свим њеним видовима, пружање једнаких могућности и шанси свима, итд. постаје кључни императив друштвеног и правног живота. Наиме, најнепожељније је правно санкционисање различитих неједнакости, а нарочито правно нормирање неких привилегија. Јер, ако се фактичке неједнакости првенствено могу превазилазити стварањем фактичких услова за одговарајућу једнакост, онда законско гарантовање равноправности добија огроман значај. Правно нормирање снажно повратно утиче на фактичке околности, па зато може и те како потстицати брже превазилажење фактичких неједнакости, наравно до одређене и објективно неизбежне границе. Кад тако не би било, онда би све било остављено неком фактичком збивању, без правне интервенције, без правних гаранција равноправности. Неке пасивности и „правног индиферентизма“, наравно, овде не може да буде. Када се зна да подручје удруженог рада не може избећи неједнакости природних услова, историјске развијености, способности, наслеђених особина, материјалних потенцијала, културе, богатства, даровитости, социјалних стања, положаја појединаца и група, степена развијености мноштва локалних заједница, националних заједница итд. јасно је да о свему томе законско регулисање мора водити рачуна. Све се то не може ни игнорисати ни мимоилазити, већ се правним нормама и на друге начине мора усмеравати правцем неопходног и могућег гарантовања равноправности. Управо због сложености свега тога, па и разумљиве осетљивости свих и свакога на неједнакости и неравноправности, особито оне које могу бити правно уређиване, контролисане и ограничаване, — правне гаранције у најважнијим законима добијају своје природно место и могућност утицања.

2. — Други основни принцип јесте *принцип награђивања према раду* којим се даље разрађује и конкретизује претходни принцип, нарочито у погледу рада појединаца, па затим и укупне суме појединачних радова, дакле делова удруженог рада. Као што је познато, ово је битан принцип социјализма, истакнут на плану расподеле, којим је наглашена разлика према капитализму, где је својина основа расподеле, али и према комунизму где ће, како се претпоставља, основа бити саме потребе. Међутим, овај принцип је много лакше истаћи као руководну идејно-политичку формулу, него преточити у правну регулативу, а још теже праксом остварити. Јер, друштвени рад је веома сложена категорија, па самим тим и награђивање према раду и конкретној примени открива сву сложеност задатака да се то постигне. Наравно, ни нови ЗУР који превасходно регулише материју удруженог рада, укључујући ту и сложену материју распо-

деле према раду, није могао избећи односне тешкоће. Иако овај принцип није, можда, презентиран у могућој пластичности и јасности, може се рећи да ЗУР пружа одређене елементе по којима се осећа напредак у поређењу с ранијим третирањима. Пре свега, очигледно се инсистира на расподели према *резултатима рада*, сходно врстама радова који се јављају, а не рада уопште, као неке апстракције. То значи, полази се од значаја свих могућих квантитативних и квалитативних измеритеља људског рада, све према томе како се рад показује, зависно од области и врсти дотичног рада. Заиста, у раду је увек најбитније то који и какви и колики резултати следе у радном процесу, а који се могу довољно поуздано верификовати како за појединце тако и за колективитете. Најважније је, при томе, да се заиста идентификује, да се препозна, онај рад који даје стварне плодове, који је продуктиван или који у друштвено-корисној делатности даје одговарајуће плодове, па самим тим да се разграничи од свих облика привидног рада, нетачно изражених резултата, што је често равно и нераду и баласту на стварном раду. Чини се као да ЗУР заиста настоји да постави неку *демаркациону линију између рада и нерада* и да на тај начин, колико је то уопште могуће, разоткрије праву природу рада, па самим тим и подстакне одговарајућу расподелу. Стварни рад треба да буде награђен, а нерад препознат и као такав обележен, с конзеквенцама на плану расподеле. То практично значи, да међу појединцима морају бити констатоване и нормативно верификоване стварне разлике, да награде који им се дају за показани рад морају бити различите. Исто тако, укупни рад појединих група, колективитета, радних заједница, подвргнут сличном третману неминовно води бољем дохотку бољих и слабијем дохотку слабијих. То значи да ни појединци ни групе не могу живети на рачун других, односно одузимати вишак рада који нису створили. Вишак рада, начелно, треба да припада оним који су га створили, односно да буде под њиховом контролом, а не да им се одузима. Настојећи да то нормативно изрази, нови ЗУР развија једну скалу материјалних и моралних стимуланса за добре раднике и колективе, али и одређену скалу санкција против лоших радника и слабих колектива. На тај начин се спречавају можда најважнији извори радног „индиферентизма“ који опасно угрожава модеран и рационалан радни процес, у целини и у појединим областима. На тај начин се избегавају и не мале *опасности од тзв. уравниловке* које настају игнорисањем стварних квантитативних и квалитативних показатеља рада. Оне су утолико веће што у условима сиромаштва и недостатка радне културе, примитивизма итд. налазе брзо и лако подлогу и претварају се у пукe демагошке пароле. Све у свему, принцип расподеле према раду најмање може бити празна парола, али ни нека маска којом се на плану расподеле игнорише стварна природа људског рада.

3. — Трећи основни принцип, који ваља имати у виду, јесте *принцип социјалистичке солидарности*. Чини се да овај принцип уопште, па ни у одредбама ЗУР-а још увек није разрађен чак ни сразмерно оним појавама у стварности кроз које се социјалистичка солидарност показује. Око тога постоје извесна неразумевања, па и својеврсне забуне. Тај принцип

нема ничег заједничког с којекаквом хуманитарношћу јаким, богатим, утицајним, привилегисаним и сл. према немоћним, већ је то неопходна формула и руководна идеја којом се омогућује превазилажење најтежих последица постојећих фактичких неједнакости у социјализму. Осим тога, на тај начин се једино могу чувати и одржавати неке неспорне вредности унутар социјалистичке заједнице. У социјализму су људи основна вредност, али овде није реч само о хуманости, о својеврсној обзирности, већ о претпоставци општег напретка и узајамне зависности живота разних делова исте социјалистичке заједнице. Ниједан део, нарочито у сфери удруженог рада, али исто толико у областима које се поред њега јављају, не може бити ирелевантан са становишта заједничког добра и напретка целе заједнице. Тежећи да превазиђе раније класне антагонизме, па и разне друге јазове створене међу појединим групама и људима, социјализам је неспојив с заслепљеним вођењем рачуна само о себи и својим интересима. Постоје и потребе и интереси других, сасвим утемељени и оправдани у постојећем стању и времену. Ако је тако и уколико се прикладно откривају, настаје неопходност тражења начина да се помогне у духу социјалистичке солидарности. То значи, дабоме, да се иза тога не могу просто истицати сваковрсни паразитизми, неке исконструисане заслуге, очекивање да и нерад и друштвени девијацинизам заслужује само благонаклоност и, малтене, помоћ. Солидарношћу се јачају највредније стране заједнице, није јој циљ да се оне поткопавају. Може се рећи да ваљано остварење овог принципа означава рационално коришћење створеног вишка производа. На тај начин је могућна репродукција целокупног друштва, његових битних претпоставки и вредности с којим су повезане.

VI. Карактер регулisaња сфере удруженог рада.

Током развитака нашег друштва на основама самоуправљања у пракси и теорији појавило се као једно од најинтересантнијих питања саме природе регулisaња уопште, па самим тим и карактера створених органа, успостављених норми и осталог инструментаријума. Оно је, несумњиво, постављено првенствено у координатама нашег простора и времена, чак сасвим конкретно али то никако не значи да нема и шири историјски оквир и перспективу. На против, оно је изведено из теоријских премиса најопштијег, може се рећи филозофско-политичког, приступа питањима односа државе и друштва, државе и права, процеса одумирања државе и права, облика и суштине социјалистичког права и других. Наравно, зато је присуство поменутог питања под снажним печатом и дотичних теоријских премиса, па без обзира да ли се јавља у пракси, у теорији или у нормативном материјалу. Дакле, и сам нови ЗУР и друштвени контекст у коме се ствара и примењује све то на одговарајући начин показује. Пошто се овде ради о крајње сложенем процесу преображавања, основано се упозорава на разлике између три главна вида регулisaња, са одговарајућим обележјима.

1. — Први вид је *државно-правно регулисање сфере удруженог рада* код кога се сразмерно најпотпуније јављају држава и право као специфични инструменти регулисања. При томе, наравно, ради се о социјалистичкој држави и социјалистичком праву, али тиме се не искључује присуство оних битних момената по којима се ови инструменти уопште одликују, то јест да су то класни и политички инструменти који се, у крајњој анализи, ослањају на монопол државне принуде. Сфера удруженог рада је таква да она не може опстати без икакве интервенције путем државе и права већ због значаја процеса, односа, сукоба и нужности да се успоставља и непрекидно траје један одређени поредак. Постоје дубоки корени и разлози присуства државно-правног регулисања и у овој сфери, чак можда много више но на неким другим подручјима, па и превасходно политичком у коме се најнепосредније јављају потребе за разрешавањем одговарајућих сукоба. Пошто је сфера удруженог рада само на изврстан начин испољена и уобличена целокупност односа производње, стварања и расподеле вишка производа, што тангира најбитније интересе радничке класе, радних људи, појединих група и сл. неизбежно је државноправно регулисање и сукоба и услова сарадње. Оно је сразмерно снажно на почетним стадијумима развоја социјализма, па се та чињеница никако не може игнорисати. Она је присутна и у новоме ЗУР-у, односно у свим оним његовим одредбама у којима се може непосредно или посредно запазити присуство државних органа и типичног права. Што се тиче државе, она је представљена интервенцијом одговарајућих органа државне власти, друштвено-политичких заједница, коришћењем инструмената државне принуде итд. Што се тиче, пак, самога права, оно је у овој равни представљено као *тзв. државно права*, а то значи одговарајућим законима, одредбама и овога ЗУР-а и другим, преко којих држава интервенише ослањајући се на принуду. При томе, међутим, значајно је то да је та интервенција сведена на што мању меру, а осим тога да држава не буде отуђена сила која неограничено притиска и подвргава друштво, која се претворила у бирократски механизам, који измиче свакој друштвеној контроли, која својим субјективистичким мерилима диригује у овој сфери, и тд. Може се рећи да је у основи онемогућена таква позиција државе, њеног грубог испољавања. С друге стране, илузорно би било очекивање да овде нема потребе за било каквом државно-правном интервенцијом. Имајући у виду, пак, *тзв. државно право* и у овој сфери може се запазити присуство изразитог правног регулисања, законског изражавања, формулисања низа правних норми, установа и инструмената који су својствени и, тако рећи, типични за право. Реални услови то намећу, па би била, такође, илузија да се може без свега тога или да је то неспојиво с природом целог нашега система. Битно је да право изражава вољу радних људи, радничке класе, њихове стварне интересе, а не неких ужих и бирократских група. Битно је да има социјалистичку садржину и основну усмереност.

2. — Други вид се своди на *друштвено-правно регулисање* код кога се сразмерно највише појављује само друштво или његови органи, облици у којима се оно јавља, као непосредни носиоци и чиниоци у стварању

права, па затим и у његовој примени, Друштвено-правно регулисање, дакле, проистиче из друштва, постоји за друштво и првенствено се на њега ослања. Овај вид регулисања сасвим одговара систему самоуправљања и зато се уобичајило обележавати као тзв. *самоуправно право*. У извесном смислу ово право је, барем на овом степену развитка, дијалектичка супротност државном праву. Оно је самоуправљачко по својој физиономији, начину испољавања, али није неки „чисти“ облик друштвеног регулисања, без икаквих правних својстава. Када би такво било, онда би било излишно истицање било каквог правног момента у таквом регулисању. Да не би било забуне, ваља имати на уму, да у друштву уопште, па и сфери удруженог рада, има веома значајних области и односа који су препуштени превасходно друштвеном, самониклом, спонтаном регулисању најразличитијих чинилаца који стоје изван самоуправљачког система и изван свакога права. То су облици неправног или изванправног регулисања, који се овде немају у виду. Ове различите ствари не треба ни поистовећивати ни бркати. Сходно досадашњим теоријским резултатима, тзв. самоуправно право се, углавном, своди на облике *самоуправних споразума и друштвених договора*, који су добили широк простор управо у удруженом раду. У ствари, то су облици нормативних аката које стварају органи самоуправљања, на различитим нивоима и у разним областима, а предмет су им значајне области друштвеног рада, утицаја друштвених чинилаца, планирања, коришћења средстава, пословне политике, заједничких интереса итд. Па ипак, чини се, ништа мање, ако не и знатно веће, доказе о карактеристикама тзв. самоуправног права пружају сами *статути* радних организација и многобројни нормативни акти самих радних организација, нарочито основних, којим се регулишу унутрашњи односи производње, делатности, расподеле, положаја радних људи итд. То право је, заиста, најудањеније од државе, па ипак није лишено сваког обележја права. Када све то не би имало никаква правна обележја, отпала би свака потреба да се сматра било каквим правом, да се тако обележава. Наравно, само подробним анализама се ово може објаснити.

3. — Трећи вид се може означити као *мешовито државно-друштвено регулисање помоћу права*, па дакле обухвата државно-друштвено право. Иако овакво изражавање оставља утисак вештачког и неприкладног конструисања, чини се да је у склопу самоуправљачког система пракса највише избацила на површину оне облике правног регулисања где се непрекидно преплићу држава и друштво, као два релативно одвојена ентитета, али и уско повезана, чак толико да се прожимају. Чини се да је сама природа друштвеног рада, потреба да се ова сфера подвргне примереним облицима правног регулисања, наметнула органско преплитање државе и друштва. Смисао самоуправљања као система и јесте у томе да организационо и функционално споји елементе државе и елементе друштва, те да се на тај начин и неутрализују недостаци интервенције само једног од њих, али и да се што више искористе предности свакога од њих. Сами по себи ти елементи нису подобни да интервенишу у друштвени живот, то јест без одговарајућег права. Или, тачније, када то чине независно од права, онда су ирелевантни са становишта права.

Повезани с правом, претворивши право у облик и фактор свог дејствовања, држава и друштво пружају специфично мешовито регулисање. То се огледа и у организационим облицима који се користе за доношење нормативних аката, а још више у разноврсној делатности органа и примењивању одговарајућих правних норми. По мом мишљењу, нови ЗУР својом целокупном садржином, обиљем облика, института, инструмената, регулатива пружа *изразит пример мешовитог регулисања*. При томе, чини се да постоји одређена сфера, понајвише у вези с државно-друштвеним органима, која потенцира елементе државности, наравно сведене у оквире система самоуправљања; с друге стране, постоји одређена сфера у којој је потенцирано присуство елемената друштвености, а они су дати у основним организационим облицима. Захваљујући свему томе, правно регулисање показује своју изванредну сложеност, чак толику да је тешко распознати шта је ту државно, а шта друштвено у претежној мери. То значи да ни одредбе самога ЗУР-а нису тако постављене да се у том погледу може добити довољно јасна слика. То значи, такође, да ни пракса ни теорија нису у стању да отсечно и прецизно дају таква разграничења. Све то само иде у прилог поставци да је то вид мешовитог регулисања, што сасвим стоји у складу с тенденцијом постепеног превазилажења јаза између државе и друштва, а то значи и мењања карактера државног и правног регулисања. Наравно, тек подробним изучавањима у томе правцу могу се развити чвршће теоријске поставке. Пракса и нормативни материјал нуде, чини се, понајвише података за овакву теоријску поставку.

VII. Садржинска и формална обележја ЗУР-а

Као један од најзначајнијих нормативних аката који се појавио у развоју југословенског права, као једна у много чему симптоматична творевина правног искуства и теоријских резултата у систему самоуправљања, нови ЗУР истовремено носи обележја и целокупног нашег права и његових саставних делова, али сам по себи омогућује сагледавање оних садржинских и формалних обележја која га изразито одликују. Та обележја, међутим, предочавају у великој мери и многе околности друштвено-политичког живота у сфери удруженог рада, а не само оне околности које се, уобичајено, сматрају правним у ужем смислу те речи. При томе, садржинска и формална обележја се међусобно претпостављају, зависе једна од других, па се само условно могу посебно посматрати. Исто тако, сва та обележја имају утицаја и одржавају се на мноштву других нормативних аката који ће, разуме се, уследити с циљем да се даље употпуни и конкретизује оно што ЗУР уређује.

1. — Сходно подручју друштвеног живота коју обухвата, процесима и односима које регулише, уследила је одговарајућа *садржина ЗУР-а*, представљена мноштвом одредаба које сачињавају многе делове и једну уобличену целину. Тако је законска материја примерена, у сваком погледу подешена предмету којим се бави, који регулише и изражава. При томе, међутим, законска садржина самога ЗУР-а, изразитије но код мање зна-

чајних и упрошћенијих закона и осталих нормативних аката, показује разноврсност саставних делова, укључених у једну целину. Зато ваља обратити пажњу на те делове. — Са становишта самог предмета којим се бави, садржина се диференцира на следеће делове. Највећи и најизразитији део материје отпада на *економску садржину ЗУР-а*, што значи да се у односним одредбама говори о економским стварима, појавама економског живота, чак толико да неупућеним може задати доста дешкоља. У ствари, специфичне економске проблеме законски изрази никако и не могу мимоилазити већ због тога што их закони регулишу. Проблематика удруженог рада је превасходно економска, па отуда „*економизирање*” садржине оваквог закона, с иначе најширим захватом и понижањем у економску сферу. Други, мање изразит део представља *друштвено-политичка материја ЗУР-а* у којој се третирају питања или специфично политичка, постављена у вези с политиком у њеним разним аспектима, или остала питања, па чак и економска, која су изразито политификована. То, су понајвише питања самоуправљања, организационих облика и установа преко којих се врши. Трећи део је представљен *правном садржином ЗУР-а*, односно и тачније јуристичким одредбама. Њега сачињава низ установа и инструмената, који се запажа и у другим законима и нормативним актима, независно од тога чиме се баве. — Са становишта карактера целокупне садржине ЗУР-а, односно њених саставних делова откривају се следеће разлике. Најрелевантнија за право је *нормативна садржина ЗУР-а* коју сачињавају само оне одредбе које су доиста правне норме, с одговарајућим елементима. Чисто квантитативно, чини се, та материја не преовлађује. Велики део представљен је *дескриптивном садржином* у којој се излажу, описују, објашњавају многе ствари. Тога има, иначе, много више у свим законима но што се на то и помишља. Трећи део сачињава *идејно-доктринарна и програмско-декларативна садржина ЗУР-а*, која је снажно наглашена. Ту се налазе поставке и искази о стварима које се само на други начин изражавају и у другим документима, политичким, програмским, доктринарним. — Са становишта законског изражавања целокупна садржина ЗУР-а се овако дели. Један део је *организационо-структурална садржина* која обухвата одредбе којим се фиксира укупност облика на које се ослања удружени рад. Други је *делатно-функционална садржина* кога представљају одредбе које се тичу самог радног процеса, с његовим разноврсним делатностима.

2. — Што се тиче *forme ЗУР-а*, неизбежно је да она има обележја која одговарају таквој садржини, при чему нека најопштија обележја законске форме такође могу бити уочена. Пре свега, у чисто квантитативном погледу ЗУР је веома обиман, не толико због броја чланова већ због опсега тих чланова. У неким његовим деловима унети чланови су, можда, и превелики што прилично отежава њихово праћење и разумевање онога што је у њима записано. Целокупна материја је, у основи, саздана с високим степеном кохерентности, добрим и прилично прегледним распоредом одговарајућих делова, а делова на чланове. Па ипак, дубљом анализом се могу открити и извесне неусклађености, али које више проистичу из противречне природе ствари које су предмет законског регула-

сања и изражавања, но што су последица недовољно доследне разраде, непотпуности, несклада појединих установа или одредаба. Као што се зна, законска форма нарочито зависи од језика који се користи, свих особености које има или може имати језички израз закона и писаних аката уопште. У том погледу у нашој јавности су и раније, па и поводом ЗУР-а, истицане опаске да има доста слабости у језику нормативних аката, па и оних најважнијих, какав је и овај. Пре свега, терминологија и појмовни апарат нису увек и у потпуности подешени природи односне материје: док има традиционалних и освештаних појмова који имају право место, понекад се таквим појмовима покушава изразити нова садржина и тако настаје неусклађеност; исто тако, има настојања да се новим терминима или покрије и обухвати стара садржина или да им се пружи нова садржина. У оба правца, очигледно постаје значајно питање терминологије, прецизности и јасности самих појмова који служе језичком изразу законске материје. Разуме се, јасност и прецизност изражавања битно зависи не само од термина и појмова, већ и целокупног језичког инструментаријума присутног у закону, који је иначе сложен и у погледу квалитета, функционалности више или мање успео, подесан или неподесан. По свему томе нови ЗУР је управо онакав какво је садашње наше законодавство, са свим његовим успелим остварењима, али и извесним хроничним недостацима. Својом формом ЗУР упечатљиво потврђује одакле потичу сва обележја начина уобличавања материје наших закона, па и осталих нормативних аката. Наравно, друкчије и не може да буде. Али баш због тога формална обележја имају не мали значај, па заслужују одговарајућу пажњу.

3. — Упозоравајући на овај начин и на садржину и на форму ЗУР-а као репрезентативног нормативног акта кога је дало наше правно искуство и који представља резултат постојећих теоријских погледа, можемо се упитати има ли уопште оправдања, зашто и колико наглашаваље успелости или, супротно, подвлачење недостатака. Исто тако, могу се вршити и извесна поређења с значајним тековинама законодавства из прошлости, па и оним најславнијим. Као што се добро зна, у прошлости је било изванредних правних творевина, закона, нарочито приликом великих и епохалних кодификаторских захвата. Као примери обично се наводе Јустинијанов кодекс, Code civil настао петнаестак година после Француске револуције и Аустријски грађански законик који се дуго користио и у нашој земљи, пре социјализма. Може се рећи да постоји, због различитих околности, својеврсна фасцинација величином, успелости и лепотом таквих кодекса. На њих се гледа као на величанствене правне споменике код којих је и садржина и форма доведена до једне перфекције. И онда се с таквим утисцима и фасцинацијом, често, стварају мерила и за савремене законике, па и све остале законе и нормативне акте. При томе, често се сасвим занемарује околност да модерно доба доноси несагледиве промене у свим областима, па и у законодавству. Данашњи живот је бескрајно сложенији но што је у прошлости, па је и исто такво и правно регулисање, нарочито путем закона. И језик и мишљење су далеко друкчији но што су били у прошлости. Довољно је поредити

садашње законодавство оних земаља које су у својој прошлости добиле те велике споменике правне културе, па лако увидети да су се ствари и те како промениле. Садржина и форма закона данас није и не може бити као у прошлости. То је неоспорно, па зато ни нови ЗУР не може бити процењиван таквим мерилима. Очигледно, он није нека правна творевина која треба да фасцинира. Уосталом, не треба заборавити да су фасцинирања поменути значајним правним творевинама у прошлости праћена и одређеном идеологијом и, чак, митологијом. Они су не само творевина и потврда правне логике, већ и снажне митологике. За нови ЗУР се може рећи да представља импозантну правну творевину, али његовој стварној вредности ништа неће допринети идеолошка и митолошка преувеличавања. Међутим, нема разлога да се претерује у критици одређених недостатака. Свакако да би било пожељно да је упрошћенији, концизнији, јаснији, више конципиран са специфичном нормативном садржином, без претераних доктринарних и дескриптивних наслага. Утолико пре и више што је намењен не само уском кругу, већ најширој маси радних људи. Али, то није проблем само овог ЗУР-а већ и целокупног нашег законодавства и нормативне делатности, који су постали неопходан саставни део самоуправљачки организованог удруженог рада.

VIII. Поглед на неке важније моменте ЗУР-а

У овом разматрању учињен је покушај да се само обрати пажња на теоријскоправни значај ЗУР-а, првенствено сагледавањем његове целине, без упуштања у подробнију разраду неког питања. Међутим, уколико би се позабавили и низом одређених питања, а нарочито оним која иначе имају одређено место и специфичну вредност за теорију права, и поред тога што су на одговарајући начин присутна у самом ЗУР-у, или искрсавају поводом ЗУР-а, овакав приступ би добио још веће оправдање. У немогућности да се то учини, на овом месту бацимо поглед на неке моменте.

1. — Један од кључних појмова и одговарајућих поставки уследно је конципирањем *радног односа у склопу ЗУР-а*. При томе, ваља имати у виду да је то конципирање уследило после не малих и дуготрајних дилема око радноправног односа, услед којих је било не само бранилаца тезе да овакви односи не постоје у условима самоуправљања, али и заступника супротног становишта. То се одразило и на правно нормирање. У тим дилемама ЗУР је афирмисао концепт радног односа на један начин који привлачи пажњу. Наиме, одбацујући класичан појам радноправног односа, иначе познат у капитализму и административно-централистичким системима социјализма, нови ЗУР пружа одребе по којима је радни однос онај специфични однос који настаје између самих радника у оквирима удруженог рада, практично једног радника и свих осталих, с међусобним правима, обавезама и одговорностима. То значи да се не истиче, рецимо радна организација или радни колектив као страна с којом се однос успоставља, што све изазива низ других последица.

На тај начин, сматра се, истакнута је квалитативно нова природа радног односа, усклађеног са природом самоуправљања и оквирима у којима се јављају. То је, како се уобичајено говори, квалитативно нов самоуправни радни однос. У тежњи да се такво конципирање радног односа унесе у правне формулације, нови ЗУР истиче и један нарочит начин успостављања тог односа, па пружа одредбе и о томе. На првом месту, у вези стим, јавља се установа упознавања радника пре ступања на посао с садржином самоуправног споразума о удруживању радника у основну организацију удруженог рада, као и осталим актима, што радник потврђује писменом изјавом која има вредност пристанка на споразум, даље ту се помиње ступање на посао. Иако ту нема много одредаба, ствар је прилично нејасна и изискује низ прецизирања, чак одредбе нису сасвим међусобно усклађене. Уосталом, на то је указивано у јавности. Овде би се могло додати да писмено изјашњавање има, поред осталог, изглед својеврсног истицања консенсуса појединаца који тек треба да ступи у радну организацију, да почне посао, дакле да успостави радни однос. Ако је тако, онда и начин престанка радног односа мора бити усклађен с тим. Но, не претресајући све ово, чини ми се да је *основано истакнут радни однос и да заиста ваља што потпуније осветлити његову природу*, јер само тако и законске формулације и теорија могу показати његову специфичност, разликовање од осталих односа у склопу удруженог рада, које такође ЗУР истиче и у насловима својих делова и низа одредаба. По мом мишљењу, постоји *систем односа у удруженом раду*, веома сложен, с везама и међузависностима, па је неопходно утврђивање места сваког односа, па и оног који се назива „*радним односом*” чије постојање има највећи непосредни значај за појединца, радника у удруженом раду. Као такав, радни однос треба да буде не само логично одређен у целини, то јест у настанку, трајању и престанку, већ и са становишта његових веза са осталим најважнијим односима у удруженом раду. Наравно, тек после тога могу се постављати питања о његовој разлици од грађанскоправног односа, административноправног итд. Ово због тога што је, као што се зна, појам правног односа један од најзначајнијих у теорији права. И то не случајно, јер је сам правни однос, по мом мишљењу, један од елемената феномена права. Но, у то не може се овде даље улазити.

2. — Други момент који својим одредбама осветљава нови ЗУР јесте *трихотомија права — дужности — одговорности*. Она је, очевидно, непосредно повезана с претходним моментом и, чак, представља истицање неких његових даљих аспеката. Али и сасвим независно од тога, ова трихотомија је и значајна и карактеристична. Она се непрекидно и на разним местима, у многим одредбама ЗУР-а истиче. На тај начин, чини се, веома снажно и у законском изразу налазимо *конципирање равнотеже права — дужности — одговорности*. А уравнотежење ова три елемента има принципијелан значај за теорију, законодавство и праксу. Ваља имати у виду да овом уравнотежењу претходи дуготрајно изграђивање, праћено с извесним непотпуностима, колебањима, развојним етапама, а све то следствено укупним токовима у развојку система самоуправљања.

Иако су ти токови сложени, па се треба клонити свих упрошћавања у покушају да се назначе, чини се да има довољно разлога да се нешто назначи. Наиме, у првој фази самоуправљања скоро искључиво или претежно се истицао елемент права, оних субјективних права, онога што је субјектима дато, што им систем самоуправљања пружа, по чему се тај систем раздваја од система административно-централистичког у коме им се сваљују на леђа понајвише дужности. И сасвим је природно што је то имало не само превагу већ и што је то доминирало, а остала два елемента су сразмерно била неразвијена. Међутим, с развојем самоуправљања, све је више долазило до изражаја истицање и другог елемента, то јест дужности и обавеза, онога што субјекти треба да чине, што им се и намеће, односно што сами прихватају у склопу самоуправљања. На тај начин је употпуњаван онај други елемент поменуће трихотомије. Најзад, даља фаза развоја самоуправљања донела је наглашавање значаја одговорности, у сваком погледу и у свим облицима. Па ипак, може се рећи да тек ЗУР заокружује истицање сва три елемента, у њиховом јединству. А што је најважније, заиста су и логички и историјски, уопште па и у условима самоуправљања, ова три елемента повезана, да сачињавају трихотомију и да тек тако сваки од тих елемената добија свој смисао и могућност остваривања. Разуме се, у самоуправљању сва три елемента и сама трихотомија су специфични.

3. — Трећи момент јесте *наговештај пројимања правног, обичајног и моралног нормирања*. Познато је да су правне, обичајне и моралне норме повезане, али се то у законским одредбама много, па чак ни сразмерно не истиче. Разлог је, вероватно, то што су закони главни извори права, па свако помињање обичаја и морала постаје основа за њихово коришћење у решавању правних случајева. Следствено томе, и нови ЗУР уважава једну такву традицију, али истовремено пружа и извесне наговештаје друкчијег приступа овој ствари. Наиме, у њему се помињу пословни обичаји (чл. 15) и још понегде. Међутим, то није довољно с обзиром на чињеницу да управо на подручју удруженог рада врло велику улогу имају пословни обичаји, који служе као један од најважнијих извора права. Већ деценијама је тако и сада је значај оваквих обичаја несмањен, ако не и повећан. Чини ми се да је у ЗУР-у та чињеница могла бити наглашена ширим, јаснијим и изразитијим третманом пословних обичаја којих треба да се држе организације удруженог рада. Исто тако, чини се да су и други обичаји од значаја за сферу удруженог рада, јер нема сумње да се они успостављају самим трајањем и стабилизацијом једног система у сфери друштвеног рада. Самоуправљање омогућује и намеће стварање одређених обичаја за шире и уже средине и људи се привикавају на те обичаје. Тако се добија један допунски и не тако безначајан облик регулисања међуљудских односа. Што се тиче морала, одредбе ЗУР-а су га чешће поменуле (чл. 15, 531, 554, 566, 574 итд.) прецизирајући да се ради о „моралним нормама социјалистичког самоуправног друштва”. То је, по мом мишљењу, веома значајно и далекосежно. Иако су таква одређења сасвим неодређена, јер се не каже шта су те норме, како гласе, шта се њима захтева, како се могу препознати, итд.

Било би корисно када би се све то барем мало разјаснило, онолико колико је то уопште могуће. Овако, то су најопштије формулације, у виду крајње неодређених појмова, тзв. правних стандарда. Могло би се рећи да су те норме дате садржином овога ЗУР-а, смисла самоуправљања, принципима који владају сфером удруженог рада и сл. И тако се донекле употпуњује слика о моралним нормама. Најважније је да оне буду истакнуте, јер су заиста веома важне и све више ће добијати у важности развитком самоуправљања, порастом културе и свести радних људи. Моралне норме у перспективи ће се све више преплитати с обичајним и правним нормама првенствено у сфери удруженог рада. Тај процес срастања и прожимања ће постепено уносити промене и у само право у целини. На тај начин, постепено мењање карактера социјалистичког права испољава се у једном посебном и значајном аспекту.

IX. Закон и друштвена стварност

Као што је на почетку истакнуто, сваки закон, а нарочито ако је значајан због неких посебних разлога, у одговарајућој мери показује међузависност онога што се може означити као његова *смисаона слојевитост* и онога што се може означити као његова *реална слојевитост*. Наиме, сваки закон се појављује у виду одређеног текста, као друштвено-духовна творевина, која има не један упрошћен и непосредно дат смисао већ се тај смисао јавља у више равни, са више слојева, од површинског до дубинског, зависно од тога како и колико се захвата тај смисао приликом одређеног третирања, то јест у разматрањима о дотичном закону. Оно што важи за закон у целини важи и за поједине његове делове, установе и правне норме у њему изражене. Што се тиче, пак, реалне слојевитости закона, она је још сложенија, јер се јавља, тако рећи, изван и преко граница пуког законског текста, дакле у самој друштвеној стварности чији је саставни део дотична творевина, која се појављује у виду закона. У вези с реалном слојевитошћу закона првенствено се и намећу најразличитија питања о стварној природи закона, а нарочито о њеном утицају на смисаону слојевитост. Одатле следи и питање шта је, у ствари, закон и какав је његов однос према самом праву као специфичној друштвеној структури, као нарочитом регулативном механизму, па и какав је однос закона према друштвеној стварности. — А када је већ тако, онда један закон какав је ЗУР, закон чији је значај истакнут претходним разматрањем, може пружити поводе за покретање поменутих питања, односно и за покушаје да се заузму неки ставови, проверавају извесне теоријске поставке ширег значаја, али и поставке које управо због повода, подстицајности ЗУР-а, првенствено се тичу југословенске правне реалности, дакле једног права у његовој историјској, просторној и временској одређености.

1. — Околност да се сваки закон појављује као највиши нормативни акт, с одговарајућом садржином и у одговарајућој форми, а закон увек има много, а поред њих постоји далеко веће мноштво осталих норматив-

них аката (названих најчешће „извори права”), а још више околност да се у свим тим нормативним актима изражавају правне норме — изгледа највише су доприносиле и доприносе стварању једне представе о праву, која се уобичајено обележава као „нормативистичка”. У таквој представи право се своди на дотичне правне норме које нису ништа друго до облик изражене и фиксиране друштвене свести о потребном и могућем понашању људи у одређеним ситуацијама, друштвеним процесима и односима. На тај начин и целокупно право и сви закони, и сваки закон, представљени су као специфична духовна творевина, као идејна творевина, смештена у висинама друштвене надградње. Таква представа о праву не допушта укључење у састав права неких других елемената, изван и поред правних норми. Чак ни онај феномен који се назива правним односом, тачније укупност правних односа, нема места у таквој представи, акамоли неки други важни правни феномени. По мом мишљењу, таква представа има озбиљне слабости и не омогућује једно истинско и реалистичко виђење права, дакле једне специфичне структуре, регулативне структуре, творевине која дејствује заједно и поред држава у регулисању битних процеса и односа. Таква представа, такође, не пружа целовиту представу о закону, какав је у стварности, каквим се показује као део целокупне правне структуре. Наиме, чини се да таква представа даје само, тако рећи, нормну страну закона, само норме, а не и реалне стране, слојеве закона, који су постављени испод и око норми. У таквој представи нема места ни за неке односе, с правним својствима, са којима се норме повезују и другим моментима. — Овакве опречне представе, наравно, и на примеру ЗУР-а воде ка различитом поимању самог ентитета овог закона. Ди ли су то, наиме, само правне норме, или, можда, и још нешто? По мени, једно виђење целине закона не ограничава се на норме, па зато уз правне норме иду и други моменти, а пре свега један систем, једна целина нарочитих правних односа. Осим тога, она сфера коју овај закон обухвата, коју представља и на својеврстан начин изражава, која припада целини права, која је уклопљена у целокупну правну структуру, није истоветна са „огољеним” законским нормама. Оне ствари које припадају правној реалности, које имају као такве своју правну природу, нису идентичне са законским нормама. Те ствари су објективисане, а сачињаване су од структурно-функционалних правних феномена на подручју удруженог рада. Оне су правне чак и релативно самостално, независно од законског нормирања ЗУР-ом. Основни комплекс односа самоуправљачки организованог друштвеног рада има правну природу, чак и независно од конкретних законских одредаба. Истичући ово, могли бисмо се потсетити једног Марксовог става, истакнутог, истина, у дружбијем контексту: „Правна природа ствари се стога не може подешавати према закону, него се закон мора подешавати према правној природи ствари”. (К. Маркс: *Дебате поводом закона о крађи дрва*; Маркс К. — Енгелс Ф. Дела, том 1, стр. 274, Београд 1968). — Овај и овакав ЗУР је само „озакоњење” једне правне реалности која се постепено конституисала као самоуправљачка структура у сфери удруженог рада. Развијеност те структуре, њена укорененост, њена присутност у реалности, омогућили су и,

чак, наметнули одређено „озакоњење“ у виду ЗУР-а, као целине његових делова, установа и норми. Баш због тога ЗУР је и попримио својства кодекса, у научном смислу речи. Овај закон је природно уследио из релативно стабилизovanог и чврстог самоуправљачког оквира правне структуре удруженог рада. И овде вреде Марковске речи: „Законодавна власт не ствара закон, она га само открива и формулира“ (*К. Маркс: Критика Хегелове филозофије државног права*, Маркс К. — Енгелс Ф. Дела, том 3, стр. 51, Београд 1971).

2. — Следствено томе, поставља се питање односа закона, у овом случају ЗУР-а, према друштвеној стварности, пре свега са становишта колико и како је усклађен са том друштвеном стварношћу, а затим и како обострано утичу. Ниједан закон не може имати карактер закона, ако би био пука конструкција, производ самовоље и сл. С друге стране, ниједан закон није нормативна слика стварности, која је сасвим примерена друштвеној стварности, то јест увек постоји извесни раскорак и непоклапање закона и друштвене стварности. Као нормативни акт, закон је само израз, у нарочитом облику процеса политичког конституисања друштва. Закон је не само израз политичког конституисања друштва него се јавља као један елеменат политичког конституисања друштва, чак и онда када се јавља на превасходно економском подручју друштвеног живота. Подручје ЗУР-а је првенствено економско, јер највећи део удруженог рада има економски карактер, али има, у одређеној мери и на извештан начин, и политички карактер. То значи да се ЗУР појављује и као облик и елеменат политичког живота самоуправљачки организованог удруженог рада, у коме се изражава политички утицај на економски живот. А тај утицај може бити или усмерен на утврђивање постојећег стања, па чак задржавање оног што би требало да припада прошлости, или на отварање простора за даљи развитак. Наравно, тек се праксом може показати да ли је један овакав закон примерен друштвеној стварности, на најбољи начин, то јест тако да је реално постављен, да омогућује прогресивни развитак, отклања чиниоце застоја и конзервативности. Иако нема савршеног показатеља, нарочито га нема унапред, о примерености ЗУР-а друштвеној стварности, чини се да управо услови његовог стварања, начин на који се то врши, општа садржина и изглед његове регулативе итд. обезбеђује и његову релативно најбољу примереност друштвеној стварности. И то утолико више уколико уважава оно објективно конституисање, и економско и политичко, па и културно-идејно. Уколико се ствара само привид примерености или непримерености, то пракса брзо показује. Али, исто тако, та пракса неминовно показује и стварну непримереност, несклад законских одредаба са потребама стварности. Та примереност друштвеној стварности, потребама и интересима и целог друштва и његових делова, огледа се колико на организационим облицима толико и на основним процесима којима ти облици служе.

3. — Према томе, и на примеру ЗУР-а се може запазити да у тренутку доношења или после, постоји извесни несклад између нормативне структуре и реалне структуре, односно између законских одредаба и њиховог смисла, на једној страни, и друштвене праксе, на другој страни.

При томе, ваља имати у виду да сама околност што постоји један закон, а да је стварност мноштвена, да постоји разноврсност и обиље стања, процеса и односа, који немају ону „реалну изједначеност“ какву имају исте законске одредбе за све — доводи до поменутог несклада. Према томе, несклад ове врсте и није битан. Чак и с њим се може имати примереност закона друштвеној стварности. Примереност се огледа у друштвеној пракси тиме што законске одредбе омогућују решавање брзих проблема друштвеног рада, што омогућује и потстиче несметан ток основних процеса, што задовољава реалне друштвене потребе, што рационализује и унапређује удружени рад, развија и оживотворује основне принципе и вредности социјализма, даље употпуњује систем самоуправљања, доприноси хуманизације међуљудских односа, спречава или потискује дејство бирократско-технократских структура које, евентуално, ометају самоуправљачке токове, итд. Нема сумње, нови ЗУР је у својим целокупним смислом и својим реалним дејствима тако усмерен. А колико ће ефекте имати, то зависи од реалних стања, могућности и настојања да се у деловима удруженог рада, радним организацијама, све то што више оствари. Ако се може судити по чињеници да је у пракси већ снажно истакнуто настојање да се остваре основне интенције ЗУР-е, а да већ има запажених резултата, а биће их много више током дуже примене одредаба, њиховог проверавања и потврђивања практичним резултатима — онда ће уследити потврда друштвене праксе о вредности овог закона. Та потврда и јесте најмеродавнија.

4. — Сагледавање и смисаоне слојевитости и реалне слојевитости ЗУР-е није могућно без сагледавања општег места и улоге права у развоју југословенског социјализма. У том погледу, није тешко запазити да право има изванредно велики значај уопште, па је тај значај повезан и с његовим законским изражавањем. Стварање многих закона и мноштва нормативних аката, на свим нивоима и с различитим оквирима, па и у склопу основних радних организација, само је спољни показатељ једне, могло би се рећи, стратешке оријентације у којој се придаје велики значај праву и законима. Она се своди на афирмацију права, закона, законитости, значаја општих норми, чврстих мерила, заштићених вредности итд. управо за изградњу социјалистичког друштва. Једна таква оријентација, у конкретним условима наше земље, упечатљиво се дистанцира, и практично и теоријски, од следеће две крајности, које су, узгред речено, могуће само у извесним приликама, као повлађивање политичком прагматизму. Прву крајност представља оно што се, уобичајено, назива *правним нихилизмом* у коме су право и закон ниподштавани, игнорисани, потиснути, недовољно присутни и изражени. Од тога друштво може имати недогледање штете, јер ствара просторе за бесправље и неконтролисану употребу силе. Колико је то опасно по друштво које се развија на основама социјализма, потврдила су историјска искуства, а шта такве појаве значе чак и када су спорадичне, када настју као израз повремених слабости и деформација, може се осетити и у иначе правно и законски уређеном друштвеном животу. Другу крајност представља оно што се, понекад, означава као *апстрактни правни легализам* у коме су

право и закон представљени као неке самосталне, од друштва независне и празне, вредности по себи. Такво постављање према праву и закону, а нарочито правном нормирању, води ка њиховом претварању у безживотне и празне творевине, неподобне да утичу на стварни друштвени живот. У вези с тим се и јављају, поред осталог, предрасуде и фикције, обмане и илузије да се све може решити пуким прописивањем, гомилањем нормативних аката, њиховим сталним и излишним мењањем. Шта то значи, такође, непосредним искуствима се најубедљивије показује, чак и када се ради о спорадичним појавама те врсте.

На крају, резимирајући основну мисао присутну и развијену у овом разматрању, могло би се рећи: нови Закон о удруженом раду управо због свог стварног историјског значаја и значења, због своје изразите самоуправљачке природе као законског израза најважније сфере друштвеног живота, пружа основу и поводе за свестрана, па и теоријско-правна изучавања. На тај начин, уз његов огроман значај за друштвену праксу, услеђује и одговарајуће интересовање науке за најразличитије аспекте стварања и остваривања овога Закона.

др Стеван К. Врачар

ОСВРТ НА ОДРЕДБЕ ОД ПРОЦЕСНОГ ЗНАЧАЈА У НАЦРТУ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

Нацрт закона о удруженом раду садржи низ одредаба од процесног значаја. Неке од њих су нове, док су друге, са већим или мањим изменама, преузете из важећих прописа. У овом чланку указујемо на оне којима се уређују надлежност и поступак за спорне правне ситуације.

1. — *Надлежност за спорове о накнади штете.* — Закон о судовима удруженог рада предвиђа надлежност тих судова за спорове о „самоуправним правима и обавезама радника из међусобних односа у удруженом раду“ (чл. 19). Формула је широка, тако да се после доношења поменутог закона поставило питање надлежности за спор о накнади штете коју је радник причинио организацији и штете коју је он претрпео у радном односу. По једном мишљењу, овај спор има имовинскоправну природу (накнада штете), те спада у надлежност редовног суда. (Види: Пантовић, Илустрована Политика, бр. 888, од 11. 11. 1975; Познић, Поводом Закона о судовима удруженог рада, Анали ПФ у Беогр., 1974/4.). По другом становишту, за овај спор надлежан је суд удруженог рада. (Види Рајовић, Судови удруженог рада, 1975, стр. 146). Нацрт отклања сваку сумњу! за спор о накнади штете надлежан је, како по захтеву организације, тако и по захтеву радника, суд удруженог рада, што показује да је усвојено схватање да се овде ради о спору који се тиче самоуправног права односно обавезе (чл. 180. ст. 2 и чл. 182. ст. 2). Исти суд је по посебној одредби надлежан и за спор по тражењу инокосног пословног органа да му организација накнади штету коју је претрпео тиме што је неосновано разрешен дужности или што разрешењу није претходио прописани поступак (чл. 496). Иако то у Нацрту није изрично речено, мислимо да иста надлежност важи и за одлучивање о захтеву за накнаду штете коју је организацији проузроковао члан извршног органа, инокосни пословодни орган и члан колегијалног пословодног органа. Види чл. 546. и 547.

По чл. 178. ст. 1. и чл. 182. ст. 1. суд удруженог рада надлежан је ако је штета проузрокована на раду или у вези са радом. Овај услов је, дакле, мерило за разграничење надлежности између тога суда и редовног суда за спорове о накнади штете између радника и организације. Ако је, на пример, радник претрпео повреду у саобраћајном удесу приликом вожње аутобусом који је његова организација ставила радницима на располагање да би били превезени на неки скуп, а до удеса је дошло

услед неисправности возила, за спор о накнади ће бити надлежан редовни суд. Обратно, спор о накнади такве штете спада у надлежност суда удруженог рада, ако је до несреће дошло приликом превоза радника аутобусом организације на посао или са посла. Извесно је да је штета настала на раду или у вези са радом ако се радник повредио приликом пада на поедици у фабричком кругу, прелазећи у циљу испуњења својих радних обавеза из једне зграде у другу. Мање је извесно да је критеријум за надлежност суда удруженог рада испуњен и у случају у коме је радник исту повреду претрпео прелазећи преко фабричког круга у циљу доласка на састанак синдикалне организације или, можда, ради прегледа у амбуланти. Поменути мерилом намеће се суптилна дистинкција и кад је у питању одговорност радника, нарочито у случају имовинског кривичног дела. Ако је, на пример, радник, у току рада на свом радном месту, присвојио имовину којом организација располаже, за спор о накнади надлежан је суд удруженог рада. Супротно томе, тешко би било узети да је штета причињена на раду или у вези са радом, ако је радник присвојио имовину под околностима које се не везују за радни однос са оштећеном организацијом, што ће рећи ако је дело учинио исто као лице које не стоји у том односу.

Више јасноће захтевају одредбе о заштити права на накнаду штете. Наиме, у чл. 182. ст. 2. речено је да радник има право да се обрати суду, ако организација не накнади штету у прописаном року. Вероватно се ту мисли на рок из чл. 189. Али не сме се изгубити из вида да је то рок за доношење одлуке о захтеву радника, а не рок у коме штета треба да буде накнађена, другим речима, да буде исплаћен износ накнаде. Друго, потраживање накнаде штете је новчано, а у таквом случају судском поступку не мора да претходи покушај остварења права пред органима основне организације. Дакле, ако радник не жели да предузме такав покушај, он се не налази у ситуацији у којој треба да чека истек рока у коме би организација могла да отклони потребу судског поступка плаћањем накнаде.

2. — *Поступак за заштиту права радника.* — Остаје питање — које се поставља и поводом одредбе чл. 62. Закона о међусобним односима радника у удруженом раду — чиме се објашњава разлика у поступку, прописана с обзиром на садржину радничког захтева: кад је овај новчани, радник се може обратити суду и ако није претходно покушао да своје право оствари пред органима организације, док је у случају новчаног захтева такав покушај обавезан и има значај једне процесне претпоставке (чл. 187, ст. 2. Нацрта). Ако смисао претходног поступка у организацији лежи у томе да се избегне интервенција суда, онда тај разлог говори за то да се обраћање органима организације пропише као обавезно и кад је захтев новчани.

Одредба чл. 481. ст. 3. о одлукама које суд доноси поводом неправилно спроведеног поступка за избор инокосног пословодног органа оговара и за конкурс за свако друго радно место, па би такву одредбу требало унети и у чл. 189.

Почетак рока за извршење одлуке о враћању радника на рад не може се рачунати од дана достављања одлуке (чл. 188. ст. 1), него од дана кад се радник поново јавио на рад.

3. — *Арбитража и избрани суд.* — У Закону о међусобним односима радника у удруженом раду подвлачи се значај унутрашње арбитраже у радној организацији тиме што је овом самоуправном суду посвећен један одсек са неколико одредаба у којима је, поред осталог, речено да он може бити надлежан за спорове из самоуправних и пословних односа. У истом одсеку поменутог закона садржана је и одредба да одлука унутрашње арбитраже којом се решава спор из пословног односа има снагу извршног наслова. (Види чл. 77. и 78). Такво регулисање одговара значају који се у нашој правосудној политици придаје самоуправним судовима у процесу подруштљавања правосуђа. У Нацрту тај значај није изражен на одговарајући начин. Самој унутрашњој арбитражи (која се у Нацрту зове просто „арбитража“) није посвећена ниједна одредба. У чл. 349. наведено је шта треба да буде садржано у самоуправном споразуму о удруживању у радну организацију, па је речено да једном од одредаба тог споразума треба да буде уређено „решавање спорова из унутрашњих односа (врсти спорова, саставу и поступку арбитраже или другог облика за решавање спорова)“. Што се тиче извршног дејства арбитражне одлуке, вероватно је да је одредба о томе остављена за Закон о извршном поступку.

У погледу арбитраже, од значаја су још две одредбе Нацрта. Прво, за све спорове који настану у спровођењу самоуправног споразума, осим споразума о удруживању рада радника у основној организацији, надлежност суда удруженог рада је супсидијарна у односу на надлежност арбитраже, ако је ова надлежност предвиђена споразумом (чл. 585). Суд, дакле, одлучује ако споразумом није предвиђено да се спор решава путем арбитраже или на други начин. Друго, ако сви учесници самоуправног споразума нису сагласни да је настао догађај услед кога самоуправни споразум престаје да важи, заинтересовани учесник може пред арбитражом која је предвиђена самоуправним споразумом тражити да се утврди да је споразум престао да важи (чл. 575. ст. 4). (Доследно супсидијарном карактеру своје надлежности, суд удруженог рада решава тај спор у случају у коме споразум не предвиђа да ће спор решити арбитража). Наведена одредба привлачи пажњу тиме што предвиђа надлежност арбитраже да одлучује о захтеву за утврђење да не важи одредба којом се установљава њена надлежност! Јер у утврђењу да је престао важити самоуправни споразум садржано је и утврђење о престанку важења одредбе која улази у састав споразума, а којом се установљава арбитража као начин решавања спорова. Овакво уређење је тешко прихватљиво. Не може се тврдити да је надлежност арбитраже престао и у исто време тражити да арбитража својом одлуком то утврди. Према томе, правноснажно утврђење да самоуправни споразум не важи или — што је исто — да не постоји, може да се постигне само у поступку пред судом удруженог рада. Но, поводом цитираног члана поставља се и питање зашто није предвиђена и могућност позитивног захтева, што ће рећи таквог

којим би се тражило утврђење да самоуправни споразум постоји. Тој могућности се не би могла упутити горња замерка. Мислимо да не постоје ни други разлози који би се противили могућности подношења захтева да арбитража утврди постојање самоуправног споразума, управо као што избрани суд може да поступа по тужби за утврђење да постоји материјалноправни уговор који садржи компромисорну клаузулу. Штавише, било би целисходно да се таква могућност изрично предвиди у Нацрту. Одредбом о томе отклонила би се свака сумња да ли арбитража може одлучивати о својој надлежности, што би било у складу са владајућим схватањем о истом питању у поступку пред изабраним судом (тзв. *Kompetenz-Kompetenz*). Осим тога, таква законска одредба учинила би непотребним довођење до вероватности да постоји интерес за утврђење. Није, међутим, искључено да смисао наведене одредбе Нацрта не лежи у томе да је допуштен само негативни захтев за утврђење, него у томе да је допуштен и такав захтев. Позитиван захтев није изрично поменуто можда зато што се приликом редакције Нацрта сматрало да се могућност његовог подношења разуме сама по себи.

Арбитража није једини пут, предвиђен Нацртом, за отклањање спорова у организацији удруженог рада. Нацрт садржи одредбу по којој се спор између пословодних органа основних организација у радној организацији износи пред заједничко тело за посредовање при усклађивању процеса рада, које даје одговарајући предлог (чл. 490. ст. 3. и 4). Недостаје одредба о одлучивању о том предлогу.

Данас је још увек на снази Закон о решавању спорова из међусобних пословних односа организација удруженог рада пред сталним изабраним судовима („Сл. 1. СФРЈ”, бр. 22/1973). Прелазним и завршним одредбама Нацрта овај закон није стављен ван снаге, нити су његове одредбе преузете у Нацрт. Може се претпоставити да ће и једно и друго бити учињено изменама и допунама ЗПП-а. Поводом надлежности изабраних судова за поменуте спорове приметили бисмо да по цитираном члану организације удруженог рада могу свој међусобни спор поверити само сталном (институционалном) изабраном суду, а не и таквом чије је постојање везано за један спор (избрани суд *ad hoc*). Са иностраним пословним партнером организација може уговорити и надлежност ове друге врсте изабраног суда, при чему није од значаја место и коме тај суд заседа, као ни то да ли у свом саставу има југословенских држављана. Ова могућност проистиче из чл. 437. ст. 1. ЗПП-а, по коме домаћи правни субјекат може са страним уговорити надлежност, просто, изабраног суда, дакле како сталног тако и оног који се установљава за један спор. Мислимо да за изложено разликовање нема оправдања. Ако међусобни спор организација није допуштено изнети пред избрани суд *ad hoc*, онда је то зато што он својим саставом и својим поступком не пружа гаранције за објективно и стручно одлучивање. Али ако те гаранције не постоје за спор са домаћим партнером, оне су још мање испуњене кад се ради о спору са страном фирмом. Требало би, дакле, из постојећег система отклонити ограничење по коме се за спор између организација не може уговорити надлежност изабраног суда *ad hoc*.

4. — *Спор о пуноважности самоуправног споразума.* — Поред надлежности судова удруженог рада, које су прописане законом о њиховом установљивању и поступку, и надлежности које смо горе поменули, постоје по Нацрту и неке друге. Тако, на пример, тај суд надлежан је и за одлучивање о спору који се тиче пуноважности самоуправног споразума. Указујемо на разлику која постоји између спора по чл. 566. ст. 4. и спора по чл. 573. ст. 3. По првој од тих одредаба, суд ће, на тражење синдикалне организације, поништити самоуправни споразум, ако утврди да се њиме повређују самоуправна права радника и друштвено-економски односи утврђени уставом, да се у распоређивању чистог дохотка и расподели средстава за личну и заједничку потрошњу радника нарушавају односи утврђени уставом итд. У случају из чл. 573. ст. 3. суд ће утврдити да је ништав самоуправни споразум који на општи начин не уређује друштвено-економске и друге самоуправне односе. (Шта значе речи „на општи начин“? Изгледа да се ради о омашки приликом припремања текста за штампу). Суд то чини на тражење неког од учесника споразума, синдикалне организације, друштвеног правобраниоца самоуправљања и скупштине друштвено-политичке заједнице, по чијем се предлогу за преиспитивање споразума други учесници нису изјаснили или споразум нису изменили или допунили у смислу предлога на који су пристали. (Предлог за преиспитивање споразума подносилац заснива на томе да се споразумом повређују друштвено-економски односи или други самоуправни односи утврђени уставом или законом). Мишљења смо да разлика између поништаја и утврђења ништавости овде није оправдана. Одлука о поништају има увек конститутивни (преображајни) карактер. Она је та којом се посао (у овом случају самоуправни споразум) ништи. Без одлуке о поништају посао важи све док не буде поништен. Ради се, дакле, о недостатку релативног значаја, који се пред судом, у циљу поништаја, може истаћи у једном преклузивном року. Ако не буде благовремено истакнут, он постаје правно безначајан. У чл. 566. о таквом недостатку се очигледно не ради. Да је то тачно, види се по томе што није прописан никакав рок за поништај. Мислимо, дакле, да је овде у питању утврђење апсолутне ништавости, као и по чл. 573. Није суд тај који чини споразум ништавим. Ништавост постоји пре судске одлуке, те суд то само констатује (декларише) и отклања неизвесност. (Санација не може наступити протеком неког рока).

5. — *Уписи у регистар.* — Посебну групу процесних одредаба чине оне у упису у судски регистар. Овде привлачи пажњу разликовање између брисања неосновног уписа, које је у надлежности регистарског, као ванпарничног суда (чл. 435) и утврђења да је упис ништав, које изриче парнични суд (чл. 436). Није речено шта треба разумети под неосновним уписом. Мислимо да се ради о случају у коме је упис извршен иако за то нису биле испуњене формалне претпоставке (чл. 427. ст. 1). Пошто се у чл. 436. говори о тужби за утврђење, рекло би се да је њен циљ декларација апсолутне ништавости. Међутим, против тога говори одреба о субјективном и објективном року за покретање парнице. По истеку рока недостатак губи значај, другим речима, непуноважност која се тул-

бом истиче није апсолутна. Ради се у ствари о тужби за поништај, а не за утврђивање ништавости. Из нацрта се не види постоји ли практична разлика у правним последицама између решења којим је одлучено да се неосновани упис брише и пресуде којом се утврђује да је упис ништав. Мислимо да разлике нема. Обе одлуке морају бити објављене у службеном листу. Промена коју оне доносе дејствује од дана објављивања (чл. 429. ст. 2).

Од поменутог дана дејствује и упис отварања стечајног поступка (чл. 429. ст. 2. у вези са чл. 433. ст. 4). У томе треба видети новину. По Закону о принудном поравнању и стечају — који о овом питању усваја класичну солуцију — правне последице отварања стечајног поступка настају почетком дана кад је оглас о отварању поступка истакнут на судској табли (чл. 74. ст. 1).

6. — *Тужба за заштиту фирме.* — Са процесног становишта нејасне су одредбе о спору по тужби за заштиту фирме (ст. 1. и 3. чл. 410). Наиме, по ст. 1. тужба треба да буде управљена на забрану употребе фирме. Ради се о једној тужби за осуду на нечињење. Међутим, у ст. 3. наведеног члана говори се о тужби за поништај, која има други непосредни циљ. Ради заштите фирме, ову другу врсту тужбе предвиђа Закон о фирми и називу организације удруженог рада („Сл. 1. СФРЈ”, бр. 22/1973). По нашем мишљењу, конструкција поништаја мање је прихватљива, јер фирма није правни посао ни конкретни правни акт, да би могла бити поништена. Осим тога, наступањем правноснажности пресуде којом би се усвојио захтев за поништај дошло би се у тешко схватљиву правну ситуацију: постоји организација која, макар сасвим кратко време, нема фирму. Уместо поништаја, треба прихватити забрану употребе. (Иста тужба садржана је и у Немачком трговачком закону — § 37 HGB).

7. — *Заштита у случају ометања рада друштвеним средствима.* — Одредбом чл. 251. Нацрта прописана је могућност правне заштите за случај да се омета рад друштвеним средствима или коришћење ствари из друштвених средстава којима управљају радници или други радни људи у друштвеном правном лицу. Захтев да се ометање отклони може се поднети у року од 30 дана од сазнања за ометање. Судећи нарочито по овом року, рекло би се да се овде има у виду спор због сметања поседа. Но, може се поставити питање зашто су ове одредбе биле потребне, ако оно што је о сметању поседа прописано ЗПП-ом није довољно за случајеве који се имају у виду у чл. 251. Нацрта? Посебно, пада у очи да редактори Нацрта нису сматрали довољним заступање организације од стране субјекта који то редовно чине. Уместо тога, поступак за отклањање ометања покреће се преко друштвеног правобраниоца самоуправљања. Учесће овог органа указује на то да се ради о посебној правној установи, карактеристичној за самоуправни правни систем. Изгледа да су из општег режима сметања поседа издвојени случајеви којима се спречава или отежава сам радни процес, те је, с обзиром на значај такве противправности, друштвеном правобраниоцу самоуправљања поверена одговарајућа иницијатива. Мање је разумљиво зашто овај орган покреће и

поступак за накнаду штете проузроковане изласком ствари из друштвених средстава (чл. 252).

8. — *Пуномоћје за заступање у спору.* — Одредбе чл. 416. Нацрта предвиђају две врсте пуномоћника организације удруженог рада. (Изостављена је прокура — чл. 83—85. Закона о конституисању итд.). Један је овлашћен на закључивање појединачних уговора и предузимање других појединачно одређених правних радњи. Овлашћење тог пуномоћника је, дакле, конкретно. Друга врста је апстрактно пуномоћје: оно овлашћује на закључење одређених врста уговора и предузимање других одређених врста правних радњи. Пошто је и заступање у парници обухваћено појмом правних радњи, то други од две врсте пуномоћника може бити овлашћен да заступа организацију у парницама из правних послова које закључује у име организације. Његово пуномоћје за заступање пред судом не мора, дакле, бити специјално. Али, оно мора бити изрично, јер у овлашћењу за закључивање правног посла није садржано и овлашћење за вођење парнице из тог посла.

9. — *Принудно извршење према супсидијарно одговорној организацији.* — По чл. 243. ст. 2. Нацрта, поверилац има право да захтева испуњење обавезе од супсидијарно одговорног дужника (јемца) само ако је без успеха покушао да се путем принудног извршења намири од главног дужника. Ову одредбу треба схватити тако да поверилац не може да предложи принудно извршење према дужнику на основу извршног наслова који гласи на главног дужника. Овакав став представља доследно спровођење принципа да правноснажна пресуда дејствује само између странака. На основу такве пресуде не може се према супсидијарно одговорном дужнику предложити принудно извршење ни кад је дужник у протеклој парници учествовао као умешач. Он не може бити истом тужбом обухваћен поред главног дужника. Тој тужби противи се одредба чл. 187. ЗПП-а, по којој главни дужник и јемац могу бити заједнички тужени ако то није у противности са садржином уговора о јемству. Из ове одредбе проистиче да би супарничар уз главног дужника могла бити солидарно одговорна организација (јемац и платац). Ако, дакле, супсидијарно одговорни дужник не плати добровољно, поверилац мора, да би према њему покушао принудно извршење, да и према њему издејствује извршни наслов, другим речима, да води још једну парницу. Целисходно је да се то удвостручење напусти, да би се добио један извршни наслов, заједнички за оба дужника. Овај циљ могао би се постићи тако што би одредба чл. 187. ЗПП-а била брисана и што би се истим законом прописало да и главни и супсидијарно одговорни дужник могу бити обухваћени једном тужбом. Ако се у таквом случају тужбени захтев покаже као основан, супсидијарно одговорни дужник био би осуђен да плати у парционом року који би почео да тече од дана кад је безуспешно покушао принудно извршење према главном дужнику. У том спору друготужени, иако одговара супсидијарно, има положај странке. Доследно томе, пресуда дејствује и према њему.

Напомињемо да се данас по чл. 36. ст. 3. Закона о Служби друштвеног књиговодства — бар како ми ту одредбу схватамо — може спровести наплата према основној организацији у саставу организације — главног дужника, иако је по завршном наслову дужна да плати само ова друга организација. До такве наплате долази ако на рачунима организације — главног дужника нема довољно средстава. Прво, необично је да се принудно извршење може спровести према организацији на коју не гласи дозвола извршења. Друго — што је значајније — могућно је да основна организација од које у изложеној ситуацији треба да буде наплаћен износ који није могао бити наплаћен од главног дужника, није учествовала у парници, па можда за њу није ни знала. Може се поставити питање да ли је цитирана одредба у складу са Уставом СФРЈ, који у чл. 213. ст. 1. прописује да надлежни органи могу у појединим стварима решавати о правима и обавезама или на основу закона примењивати мере принуде или ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани своја права и интересе итд.

10. — *Дисциплинска одговорност.* — Нацрт садржи правила о поступку у коме се утврђује одговорност радника за повреде радних обавеза и за друге повреде радне дисциплине. Треба истаћи да се поступак покреће не само на захтев органа управљања (радничког савета, индустријског пословодног органа, председника колегијалног пословодног органа), самоуправне радничке контроле или синдиката, него и на захтев надлежног органа друштвено-политичке заједнице (чл. 175). Овај последњи није дужан да се, ради покретања поступка, претходно обрати органима управљања или другим субјектима који су за то овлашћени, него може узети иницијативу мимо њих. Кома ће државном органу припасти ово овлашћење, то ће бити одређено републичким односно покрајинским законом. Пада у очи још и то да Нацрт не предвиђа функцију дисциплинског тужиоца основне организације.

У првом степену одлучује увек дисциплинска комисија основне организације (чл. 172). Другостепени орган је по закону раднички савет, ако основна организација својим статутом функцију одлучивања не повери посебној комисији (чл. 177. ст. 3). Није неумесно поставити питање да ли је оправдано уређење по коме раднички савет има и право да захтева вођење поступка и право да одлучује у другом степену. Правно средство против одлуке донесене у првом степену Нацрт назива приговором. Мислимо да се ради о жалби, јер одлуку не испитује орган који ју је донео, него орган вишег степена. Против другостепене одлуке има места поступку пред судом удруженом рада, али само по тражењу радника (чл. 177. ст. 5). Орган који је иницирао дисциплински поступак не може се поводом другостепене одлуке обратити суду. То важи и за државни орган од кога је та иницијатива потекла. Кад се има у виду да он — као и по чл. 23. ст. 5. ЗСР — заступа општедруштвени интерес, можда не би било неоправдано дати му овлашћење да поводом другостепене одлуке покрене поступак пред судом.

Није речено која овлашћења има суд удруженог рада у једној дисциплинској ствари. Полазећи од дикције Нацрта („против одлуке ...“)

рекло би се да он одлучује о одлуци другостепеног органа, што би значило да има иста овлашћења као и другостепени орган.

Нацрт не садржи одредбу о томе да ће се Закон о кривичном поступку супсидијарно и сходно примењивати на дисциплински поступак пред органима организације. Уношењем одговарајуће одредбе отклониле би се неке празнине у постојећем тексту. Тако, на пример, није речено када дисциплинска комисија може донети и одлуку о накнади штете (чл. 172. ст. 3). (Реч „може” овде не одговара. Ово питање треба регулисати као у Закону о кривичном поступку — чл. 102. ст. 3.) Начела првостепеног поступка нису потпуно прописана. Да ли је срећно речено да радник мора бити саслушан пред комисијом (чл. 176. ст. 2)? Могло би се помислити да ће у том циљу радник, кад је то потребно, бити принудно доведен, као и оптужени у кривичном поступку. Такво тумачење не би било тачно, јер се у поступку пред друштвеним органом не може применити принуда. Мисао редактора вероватно је била само та да се раднику мора омогућити да усмено, на расправи (која је обавезна) изнесе своју одбрану. Зашто „расправа”, а не претрес?) О начелима деловања другостепеног органа нема никаквих одредаба. Шта ће, на пример, бити у случају у коме је одлука у другом степену укинута? Нарочито недостаје одредба о томе какав значај имају процесне повреде учињене у првостепеном поступку. Уношењем правила о супсидијарној примени ЗКП-а постигло би се истовремено и то да би неке одредбе о дисциплинској одговорности, садржане у Нацрту, постале сувишне.

Нацрт не даје одговор на питање у ком року застарева захтев за покретање дисциплинског поступка.

Б. Познић

НЕКА ПИТАЊА ОДГОВОРНОСТИ РАДНИКА У НАЦРТУ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

(Дискусија о Нацрту закона о удруженом раду)

1. Нацрт закона о удруженом раду регулише односе који су били регулисани са више законских прописа, а поред осталих и законима о правима и обавезама радника из удруженог рада. Нацрт закона о удруженом раду према томе, садржи и одредбе о међусобним односима радника — о радним односима. Већина тих одредби садржане су у члановима 142—199 (међусобни односи радника у удруженом раду за разлику од теза датих пре Нацрта закона у којима су ове одредбе биле дате на више места. Поред ових чланова и други чланови Нацрта закона садрже одредбе о међусобним односима радника-радним односима, те регулисање ових односа није могуће замислити без тих одредби, као што су на пример оне о стицању и расподели дохотка и личних доходака. У такве одредбе спадају и: основне одредбе, одредбе: о самоуправљању радника у удруженом раду, о самоуправној радничкој контроли, о одговорности за обављање самоуправљачких функција, о друштвеним договорима, самоуправним споразумима и другим самоуправним општим актима и др.

Нацрт закона о удруженом раду полази од решења датих уставним амандманима ХХИ—ХХИИ из 1971. године, односно од Устава из 1974. године. Нацрт закона о удруженом раду је преузео и нека решења из сада важећих прописа о правима и обавезама радника у удруженом раду, али садржи и нова решења. Мислим да нова решења заслужују посебну пажњу и да пре свега треба говорити о њима. У том смислу ћу овде и говорити о неким питањима одговорности радника у вези са решењима датим у Нацрту закона о удруженом раду.

2. Одредбе Нацрта закона о удруженом раду о међусобним односима радника у удруженом раду (члан 142—199), одредбе о одговорности за обављање самоуправљачких функција као и неке друге, садрже одредбе о одговорности радника. То значи да одредбе о одговорности радника нису садржане само у делу који говори о међусобним односима радника (радним односима) — правима и обавезама радника, већ и у другом, као што су оне о одговорности за обављање самоуправљачких функција (542—548). То је, чини се, особито значајно јер се одговорност радника више не поклапа са одговорношћу за повреду радних обавеза у смислу повреде

радне дисциплине у њеном класичном значењу. Међу решењима датим у Нацрту има нових решења, али и познатих. У нацрт су ушла и решења која су раније изазвала доста спорова и неспоразума као нпр. одредба о новчаној мери-новчаној казни. Међутим, раније дата решења имају нове елементе, па чак и потпуно нову садржину, или да је њихова примена квалитативно другачије постављена, те све то треба имати у виду код разматрања решења датих у Нацрту закона о удруженом раду па наравно и оних која се тичу одговорности радника.

Да би се могла утврдити одговорност радника, да би се могло говорити о одговорности радника, мора се поћи од радних обавеза. Радне обавезе се могу одредити, у савременим условима, као обавезе које произлазе из процеса рада и управљања друштвеним средствима и које се мењају у зависности од друштвено-економских и технолошких промена. У нашим условима, и са становишта Нацрта закона о удруженом раду, за карактер радних обавеза одлучујуће су оне промене које су довеле до спајања функције рада и функције управљања при чему су оне спојене у раднику — функцију управљања врши радник.

Те промене у друштвено-економским односима битно одређују карактер радних обавеза и одговорности радника. О одговорности радника се још увек говори у класичним оквирима у вези са неизвршењем и повредом радних обавеза. Речено је већ да има и нових решења и да се о одговорности радника говори у Нацрту закона о удруженом раду и ван оквира оних одредби које говоре о радним обавезама радника и одговорности радника за неизвршење или повреду радних обавеза.

Одредбе о одговорности за обављање самоуправљачких функција (чл. 542—547) су пример излажења из класичних оквира. Ове одредбе, међутим, не говоре о одговорности свих радника као самоуправљача, већ само о одговорности делегата у органима самоуправљања, одговорности пословодних органа. Те одредбе могу остати такве, али се поставља питање да ли осим одредби о одговорности радника за повреду радних обавеза и одговорности за обављање самоуправљачких функција треба да постоје и друге одредбе о одговорности радника. Одговор на то питање је у основи потврдан и дат је у оним одредбама Нацрта закона о удруженом раду које, излазећи из класичних оквира, дају нова решења и утврђују нове облике и случајеве одговорности радника. Разматрање ове проблематике треба наставити управо полазећи од тих нових одредби и решења.

3. У члану 169 Нацрта закона о удруженом раду „као теже повреде радних и других обавеза“, поред осталих, помињу се нпр.: 1. давање нетачних података ако је то било од битног утицаја на доношење одлуке у основној организацији удруженог рада, 2. давање нетачних података којима се радник обмањује у погледу остваривања права, 3. онемогућавање радника да изврши увид у исправе и пословање основне организације удруженог рада, 4. пријем радника противно одредбама закона и др. Ове одредбе су нове у нашем законодавству. Оне су значајан допринос уобличавању система одговорности, одговорности као новог система одговорности, који је у изградњи већ дуго, али још није сасвим изграђен.

Иако се ове одредбе могу оценити као значајне, и у садашњем моменту и довољне, Нацрт би могао да садржи и више одредби у том смислу. Тако би Нацрт закона о удруженом раду могао да садржи нпр. одредбе по којима би, под одређеним условима, била предвиђена одговорност радника за доношење одлука (не свих радника ако је одлуку нпр. донео збор радника) ако је одлука донета противно закону или против самоуправних аутономних општих аката, а одлуком су нпр. повређена права радника или друштвена својина. Такво једно опште начело би могло бити утврђено, а питање формулације конкретне одредбе, или конкретних одредби, треба да буде остављено самоуправним аутономним општим актима.

Обавезе и одговорност предвиђени чланом 169. су сврстане у „радне и друге обавезе”. Због оваквог назива, и пре свега због новог карактера тих обавеза, може се поставити, и расправљати, питање карактера да ли су те обавезе радне или су то „друге” обавезе. Може се за њих узети такође назив радне обавезе — јер то оне јесу у једном ширем смислу — а могу се сматрати и „другим обавезама” јер су оне нове и другачије од класичних радних обавеза. Међутим, питање терминологије није суштинско, а може се поставити и шире тј. да ли је терминологија која се тиче одговорности добро одабрана и да ли би се ту могло нешто побољшати.) Уосталом, терминологија није суштинско питање па би употребљена терминологија могла да остане таква. Међутим, без обзира на све, поменуће одредбе члана 169. представљају нов прилаз правима и обавезама радника, у квалитативно новим условима рада, у самоуправно удруженом раду. Таква одговорност је незамислива у условима приватне својине, а тешко остварива у условима државне својине на средствима за производњу и рад.

Најважније је овде, чак је и од пресудног значаја, то што је Нацрт закона о удруженом раду напред наведена понашања одредио као повреде радних и других обавеза и утврдио одговорност јер прописима такве обавезе нису предвиђене, па ни одговорност, иако је потреба, па и услови, за утврђивање таквих обавеза и одговорности и раније постојала. Овако постављена одговорност изражава део суштине промењених односа код нас.

Овим решењем Нацрт закона о удруженом раду улази у једно ново подручје које до сада није било адекватно решено код нас у нашем праву, а у условима приватне својине и традиционално представља подручје суверених права послодавца и подручје права — подручје у које својим прописима нису могли да улазе ни држава нити синдикат. Услови и извесни зачеци па и потреба оваквог регулисања, су постојали код нас раније али правна теорија није учинила довољно да се та потреба реализује.

По мом мишљењу, ове одредбе су од изузетног значаја јер представљају један вид реализације начела да свако лично одговара за све што учини повређујући права других, у међусобним односима у удруженом раду. То је добра основа да се у самоуправном регулисању односа у удруженом раду нађу одговарајућа решења за права, обавезе и одго-

ворности у удруженом раду, и у изградњи система самоуправне одговорности.

4. Самоуправни развитак код нас је дошао у фазу у којој се као једно од важних питања у вези са самоуправном одговорношћу, односно одговорношћу радника, намеће и питање — да ли учешће у самоуправљању, на пример учешће у самоуправном одлучивању, може бити опредељено као обавеза радника. Из напред помињаних одредби члана 169. Нацрта закона о удруженом раду, види се да су у погледу учешћа у самоуправном одлучивању у извесним случајевима предвиђене обавезе радника и одговорност за повреде тих обавеза. Први корак је, дакле, учињен. Међутим, ако се питање постави начелније да ли учешће у самоуправљању (самоуправном одлучивању) може бити предвиђено као обавеза, онда се отвара ланац питања и дилема. Пре свега, такво питање се обично схвата, или поставља, као питање да ли учешће у самоуправљању може бити радна обавеза. Одговор је углавном негативан. Ако се питање постави другачије, тј. да ли учешће у самоуправљању може бити предвиђено као обавеза, могуће је неколико одговора. Наравно, пре свега, одричан одговор, а затим и одговор да је то могуће, прихватајиво, па чак и потребно или неопходно. Могући су и одговори ближе класичном и уобичајеном резонувању тј. да то не може бити радна обавеза у класичном смислу или пак да то може бити радна обавеза у једном новом, ширем, смислу.

Поред свих дилема из реалних односа и потреба развитака самоуправног друштва произилази, чини се, да би учешће у самоуправљању могло бити предвиђено као обавеза чије невршење повлачи одговорност. Притом би се могло подвући да то није радна обавеза у класичном смислу, али би се могло бранити и становиште да је то радна обавеза у једном новом модерном смислу те речи.

Као што смо видели Нацрт закона о удруженом раду употребљава израз „радне и друге обавезе”. Према томе, обавезе које проистичу из учешћа у самоуправљању и самоуправном одлучивању могле би бити означене као „друге обавезе” мада Нацрт закона о удруженом раду такве разлике не прави.

Но, као што се из претходног излагања види овај проблем није проблем и питање терминологије, већ суштинско питање. Према томе, називи и питање терминологије и јесу изведена питања и она ће бити лакше решавана када се отклоне дилеме садржинске природе.

Учешће у самоуправљању код нас није право на партиципацију већ право на одлучивање о условима и резултатима рада. То је квалитативно другачија ситуација од оне у условима приватноскојинских односа када су управљање и рад били раздвојени. Сада су они спојени и право су радника. Та промена и захтева другачије регулисање одговорности радника. Време је да и у прописима дође до изражаја чињеница да учешће у самоуправљању, као ново право, није само политичко и радно право из кога произилазе политичке и моралне обавезе већ једно ново право из кога произилазе самоуправна и правна одговорност (или само самоуправ-

на). То значи да његово невршење, вршење противно гарантованим уставним правима законским одредбама, или његова злоупотреба, повлаче одговорност.

Радник самоуправљач управља, али то његово право се не може третирати као право отето од послодавца. Он не може да чини са тим правом шта хоће јер то право остварује у самоуправно удруженом раду и међусобним односима радника који раде друштвеним средствима, те је то и обавеза радника. То су односи међусобних права и обавеза радника, према томе то је и обавеза радника.

Учешће у самоуправљању поред права је и обавеза радника. То је једно сложено право. Према томе могло би се рећи да учешће радника у самоуправљању подразумева и обавезу учешћа у складу са уставом, законом и самоуправним општим актима полазећи од права других радника и друштвене својине. Таква, или слична идеја, могла је да нађе место у Нацрту закона о удруженом раду. Но, међутим, без обзира на то што је самоуправљање без сумње једно сложено право, сложена категорија и што и без обзира на то што реални односи захтевају, по мом мишљењу, и такве промене као што су ове у погледу одговорности за учешће у самоуправном одлучивању можда те промене у овом тренутку није могуће реализовати кроз закон јер то захтева и подразумева много више и много шире промене у законодавству или можда само дужи период припремања тих промена кроз самоуправну регулативу. Ипак таква одговорност као начело или инструктивна норма за самоуправну регулативу могла би бити установљена.

5. У тражењу одговора на постављена питања треба имати у виду да су друштвена средства заједничка својина свих који раде, или свих радних људи, и то заједничка својина у једном новом смислу. Због тога је и одговорност радника однос међузависности радника. Без обзира на формалну сличност са традиционалном дисциплинском одговорношћу радника самоуправна одговорност радника у нашем друштву је суштински различита. Она више није одговорност радника извршиоца већ одговорност радника управљача (радника као послодавца) и извршиоца. Међутим, то није одговорност послодавца и извршиоца у старом смислу већ у једном сасвим новом смислу тако да помињање послодавца и извршиоца овде има за сврху само поређење и ништа више. Све то ново је дато у низу решења у Нацрту закона о удруженом раду. Међутим, као што је напред речено у неким решењима се могу очекивати и извесне промене ако не сада онда током времена.

др Влајко Брајић

НАЦРТ ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ И САМОУПРАВЉАЊЕ РАДНИКА

I

Једно од основних подручја коме Нацрт закона о удруженом раду посвећује велику пажњу и доста простора је и остваривање самоуправљања радника у удруженом раду. Читав четврти део Нацрта закона регулише питање остваривања самоуправљања, али се одредбе о овим питањима налазе и у другим одељцима, а нарочито у одељку који садржи „Основне одредбе”.

Својим нормама Нацрт закона регулише облике одлучивања радника, органе управљања, обавештавање радника, самоуправну радничку контролу, одговорност за обављање самоуправљачких функција, итд. У основи, овим нормама су разрађени и конкретизовани принципи Устава о самоуправљању у удруженом раду, ма да Нацрт закона предвиђа и извесне новине у овој сфери. Разрађујући и конкретизујући уставне принципе о процесу и механизму остваривања самоуправљања радника, Нацрт закона утврђује и регулише, у ствари, оно што у том процесу и механизму мора да буде на јединствен начин остварено у свим основним и другим организацијама удруженог рада као и у другим облицима удруживања. Тиме је, практично, извршено и прецизно разграничење између Закона и одговарајућих самоуправних општих аката (статута, и др.) који поједина питања треба детаљније да разраде односно да самостално регулишу.

II

1. Полазећи од темељних поставки марксистичке политичке теорије које се односе на карактер самоуправне социјалистичке демократије и социјалистичког друштва уопште, Устав је прокламовао — као што је познато — да су радничка класа и сви радни људи носиоци власти и управљања другим друштвеним пословима. Ову одредбу прати одредба према којој радничка класа и сви радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима организовани у организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице и класне и друге друштвено-политичке и друштвене организације (чл. 88 Устава СФРЈ).

Управо на овим поставкама се у нашој земљи развио и изградио систем у коме самоуправљање радних људи у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим основним самоуправним организацијама и заједницама представља основу јединственог система самоуправљања и власти радничке класе и свих радних људи (Устав СФРЈ, Основна начела, одељак IV, ст. 3).

Несумњиво је да у овим уставним поставкама као и одредбама Устава које разрађују ове поставке, треба тражити темељ и оквир за одредбе Закона о удруженом раду које регулишу проблематику остваривања самоуправљања радника у удруженом раду. У том погледу се стиче утисак да Нацрт закона садржи, у основи, две врсте одредаба. Најпре, то су начелне одредбе које се налазе у одељку првом „Основне одредбе”, али и у неким члановима четвртог дела који носи наслов „Остваривање самоуправљања радника у удруженом раду”. Затим, то су и одредбе које конкретно, у већој или мањој мери, развијају и разрађују уставне одредбе као и начелне одредбе самог Нацрта закона.

У својим „Основним одредбама” Нацрт закона утврђује да радници у остваривању свог владајућег положаја у удруженом раду и друштву слободно, непосредно и равноправно, у односима самоуправне демократске повезаности и узајамне зависности и одговорности, управљају својим и укупним друштвеним радом у основној и другим организацијама удруженог рада, другим самоуправним организацијама и заједницама и у друштву у целини (чл. 1, ст. 1 Нацрта закона). У конкретној разradi механизма остваривања самоуправљања Нацрт закона развија познату уставну одредбу (чл. 98 Устава СФРЈ) те предвиђа одлучивање радника путем личног изјашњавања, одлучивање радника путем делегата у радничким саветима организација удруженог рада и делегација и делегата у органима управљања у самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама и у скупштинама друштвено-политичких заједница, контролу радника над извршавањем одлука и над радом органа и служби организација и заједница (вид. чл. 20 и 439 Нацрта закона).

2. У регулисању питања која се односе на облике одлучивања радника у удруженом раду Нацрт закона је уложио видљив напор да што доследније примени идеју о непосредном одлучивању радника, тј. одлучивању личним изјашњавањем. То су одредбе о референдуму, о зборовима радника као и о другим облицима личног изјашњавања — потписивањем односно давањем посебних изјава у писменом облику, и сл. У томе несумњиво треба видети допринос Нацрта закона даљем развијању и продубљивању самоуправне социјалистичке демократије. Полазећи управо од оваквог закључка, чини се да би још потпунијој примени идеје о непосредном одлучивању допринеле две допуне односно измене у чл. 441 и 442 односно и у чл. 443 Нацрта закона.

3. Нацрт закона (чл. 441) одређује питања о којима радници у основној организацији одлучују путем референдума, предвиђајући могућност

да се статутом основне организације, у складу са законом, одреде и друга питања, а у целини препушта закону, статуту и самоуправном споразуму о удруживању да одреде питања о којима радници у основној организацији одлучују на зборовима радника, потписивањем или давањем посебне писмене изјаве. При томе, Нацрт закона (чл. 442, ст. 1) предвиђа да предлог акта основне организације о коме радници одлучују личним изјашњавањем утврђује раднички савет основне организације, ако законом или статутом основне организације није одређено да то учини други орган управљања односно комисија или друго тело које бирају радници.

Чини се да би било у складу са идејом о непосредном одлучивању ако би Нацрт закона предвидео могућност да и сами радници у основној организацији могу да у појединим конкретним ситуацијама одреде питање (ван круга питања одређених законима односно самоуправним актима) о коме би они одлучивали путем неког од облика личног изјашњавања. Утврђивање предлога акта о томе питању о коме на овај начин радници одлучују могло би се поверити не само радничком савету или другом органу управљања, већ и телу које би радници изабрали управо са задатком да утврди предлог, па чак и самим радницима на збору ако се ради о неком акту, тј. одлучи са кратким текстом.

4. Нацрт закона (чл. 443) предвиђа обавезну претходну расправу у основној организацији о предлогу одлуке о појединим, овим Законом утврђеним питањима, а у циљу прибављања мишљења радника. Овакво решење је несумњиво у пуном складу са тежњом за што ширим и непосреднијим (и активнијим) учешћем радника у управљању и одлучивању.

Међутим, чини се да нема никаквих разлога да се, поред обавезне претходне расправе о, у закону, наведеним питањима, предвиди и могућност, на факултативној основи, организовања претходне расправе и о другим питањима, тј. о предлогу одлука које се односе и на друга питања од интереса за раднике и организацију. Иницијативу за организовање ових претходних расправа би требало поверити радничком савету, али и самим радницима који би и доносили одлуку о организовању поменутих расправа (уколико такву одлуку не би донео сам раднички савет).

5. Нацрт закона (чл. 448 — 463) посвећује доста простора одлучивању путем делегата и делегација. Међутим, делегације се помињу само у неколико чланова, при чему једино чл. 463 садржи детаљнију одредбу о делегацијама. Овај члан предвиђа да се однос између радничког савета и делегација заснива, у процесу одлучивања, на принципу узajамне сарадње и међусобног обавештавања о питањима од заједничког интереса. Других одредаба о делегацијама нема.

Међутим, вишеструки су разлози који иду у прилог мишљења да би делегације које образују радни људи у организацијама удруженог рада требало да буду предмет ширег (па и најширег) нормативног регулисања од стране овог Закона. Ти разлози се везују за улогу делегације у остваривању права, дужности и одговорности радних људи и њиховог организованог учешћа у вршењу функција скупштина друштвено-поли-

тичких заједница и самоуправних интересних заједница. Образоване у организацијама удруженог рада, делегације остварују своју уставну функцију што претпоставља и одговарајуће нормативно регулисање.

С обзиром на природу Закона о удруженом раду требало би очекивати да се овим Законом регулишу нарочито следећа питања: односи делегације и радничког савета, па и других органа управљања, односи делегације и радника, начин рада делегације, и сл. Законске одредбе о овим питањима би представљале основу за њихово детаљније регулисање путем нормативних самоуправних аката. Ове одредбе би требало да нађу места у одељку 3. главе и четвртог дела Нацрта закона.

др Павле Николић

ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА У НОВОМ САМОУПРАВНОМ СИСТЕМУ

Нацрт Закона о удруженом раду свој значајни део посвећује самоуправном организовању удруженог рада (облицима удруживања рада и средстава) и остваривању самоуправљања (облицима одлучивања, обавештавању радника, самоуправној радничкој контроли, институтима договарања и споразумевања итд.).

Нови концепт самоуправљања полази од најширих могућности одлучивања у свим областима друштвеног живота и удруженог рада, на свим нивоима где је реч о коришћењу средстава у друштвеној својини и стварању дохотка. Ти оквири су овога пута, шири и може се рећи да далеко превазилазе сферу привређивања, некадашњу колевку југословенског радничког самоуправљања. О томе нови Устав најречитије говори формулацијом да се радни људи организују на самоуправној основи у организације удруженог рада, месне заједнице, самоуправне интересне заједнице и друге самоуправне организације и заједнице, као и да сами утврђују које заједничке интересе, права и дужности у њима остварују. Та идеја о самоуправљању је још јасније изражена у делу Устава који говори о положају радних људи у друштвено-политичком систему и њиховим правима да учествују у свим облицима непосредног одлучивања. На том месту Устав СФРЈ каже: „Радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима одлучивањем на зборовима, референдумом и другим облицима личног изјашњавања у основним организацијама удруженог рада и месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама путем делегата у органима управљања тих организација и заједница, самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем, путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница, као и усмеравањем и контролом рада органа одговорних скупштинама“. Идеја устава, јасно и прецизно изречена у овом члану, јесте да покаже до које мере самоуправљање залази у све поре нашег друштвено-економског живота, пружајући подједнака права и шансе за њихово остваривање свим радним људима, без обзира на врсту њиховог удруженог рада. Према томе, новим концептом Устава изражена је најшира основа за самоуправљање и дат одговор на питање — како, где и на који начин се оно конкретно остварује у Југославији.

Нацрт закона о удруженом раду, како то већ дозвољава природа овог правног извора, основну мисао о самоуправљању радних људи разра-

Ћује и конкретизује у свим својим одељцима. Његов четврти део, који носи назив „Остваривање самоуправљања радника у удруженом раду“, детаљно регулише облике и методе функционисања самоуправљања у новом систему, посвећујући велику пажњу начину доношења самоуправних одлука. При свему томе, сматрајући ово питање једним од основних у удруженом раду, конституисаном на доходовним односима, Нацрт закона у подједнакој мери третира обе компоненте одлучивања — демократичност и ефикасност.

Предмет овог написа јесте управо тај механизам самоуправног доношења одлука у најширем смислу речи — путем личног изјашњавања и одлучивањем преко делегата и делегација. Уз образложење одговарајућих одредаба и појмова из Устава и Нацрта закона, покушаћемо да дамо извештај критички приказ, као и неке нове сугестије и предлоге.

1. Одлучивање личним изјашњавањем

а) Садржину самоуправљања, радних људи у основној организацији удруженог рада и другим организацијама удруженог рада (рецимо, у свим асоцијацијама ових организација) чине права и дужности које радни људи имају у управљању поменутим организацијама. Међутим, пре него што кажемо нешто више о главним облицима остваривања непосредног управљања у основној организацији удруженог рада, мислимо да треба указати на основно право радног човека, као појединца, да учествује у директном одлучивању, да бира и буде биран у органе управљања ако ови постоје изван облика непосредног изјашњавања, као и да користе средства за заштиту свог самоуправног положаја, на које га упућују устав, закон и нормативни акти основне организације. Даље, устав изричито каже да радник има право да, у циљу остваривања својих самоуправних права, буде редовно обавештаван о пословању организације, њеном материјално-финансијском стању, о остваривању и расподели дохотка и коришћењу средстава у њој, као и о другим питањима од интереса за одлучивање и контролу у организацији. Из садржине устава се може издвојити посебно право радника на иницијативу и предлагање одређених решења у својој организацији удруженог рада и њеним асоцијацијама.

б) Члан 440. Нацрта закона парафразира одредбу Устава о облицима одлучивања личним изјашњавањем: „Радници у основној организацији референдумом одлучују о самоуправном споразуму о удруживању рада радника у основној организацији, о самоуправном споразуму о удруживању у радну организацију, сложену организацију и пословну заједницу; о смерницама за план основне организације; о елементима за закључивање самоуправних споразума о основама планова самоуправних организација и заједница и за закључивање договора о основама планова друштвено-политичких заједница; о статуту основне организације, радне организације и сложене организације; о променама у организовању основне организације; о удруживању рада и средстава и о основама и мерилима за расподелу средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу рад-

ника; о другим самоуправним споразумима кад је то законом утврђено, и о одлукама које се односе на одрицање права на повраћај и накнаду по основу минулог рада радника, као и о другим питањима утврђеним статутом основне организације, у складу са законом.

Пада у очи да су најбитнија питања у остваривању самоуправних права радника стављена у надлежност референдума. Поставља се питање да ли је набрајање свих ових проблема који се могу наћи на дневном реду референдума исправан пут или је било боље оставити самој пракси да та питања регулише самоуправним споразумом, а Законом предвидети само најважније критеријуме за утврђивање појма онога што за организацију удруженог рада може бити најбитније. Овој примедби има места и с обзиром на и даље нерегулисану садржину надлежности зборовра радних људи, која може долазити у сукоб са компетенцијом референдума. Уосталом, мислимо да је помало опасан и сам метод таксативног набрајања послова, којим се служи члан 441. Нацрта закона, јер се тиме аутоматски отвара питање и других послова, а то значи врло слободне интерпретације одредабе.

Што се тиче осталих одредаба о референдуму, мислимо да он по својој природи мора остати облик личног изјашњавања радника у организацијама удруженог рада какав је афирмисан у досадашњој пракси, без обзира на то што се нови Нацрт не бави поступком који ће се проводити на референдуму. То значи да на референдуму, као и на збору радних људи учествују сви запослени у основној организацији и у другој организацији удруженог рада. Логично је претпоставити да ће се референдум, упркос овако предложене надлежности и стављању на прво место у оквиру облика личног изјашњавања, и даље организовати ређе него због радних људи, јер се за њега остављају питања од изузетног значаја за основну организацију. Досадашња пракса је показала да се на референдум износе управо она крупна питања, о којима се није успешно одлучило на збору радних људи, а за које се верује да ће због другачијег начина одлучивања код овог облика непосредног управљања, бити ефикасније решена (на пример, интеграција, дезинтеграција, велика улагања, суштинска измена статуса основне организације итд.). Основна карактеристика референдума је одлучивање тајним гласањем и то само давањем одговора „да” или „не”. Пошто се на референдуму не расправља као на збору радних људи, претпоставља се да радници могу одговорити са „да” или „не” само ако је питање претходно добро припремљено и разјашњено. У добро организованим основним и другим организацијама удруженог рада у којима су друштвени и економски односи прецизно регулисани — нормативним актима, није потребна детаљна законска регулатива овог питања па да референдум престане да буде *ad hoc* облик личног изјашњавања радника. То ће се постићи тако што ће се унапред нормативно предвидети питања за референдум, уместо да то буду проблеми, које није могао да реши збор радних људи, поготову ако постоји више зборовра или ако је јасно да велики број радника на једном збору не гарантује брзо и ефикасно одлучивање.

Референдум је као облик непосредног и тајног изјашњавања о предлогу постојао и у нашем досадашњем самоуправном систему, али са разликама, на које треба указати. Тако је референдум и до сада обавезивао раднички савет, који је на основу његових резултата доносио одлуку или предузимао одребене конкретне мере. Суштинска промена је, међутим, у томе што је одлука референдума сада мериторна и коначна па се никоме не мора достављати да би се накнадно одлучивало. (Уосталом, раднички савет више није највиши орган самоуправљања, него су то поменути облици непосредног изјашњавања — збор радних људи и референдум). Друга разлика у односу на исту институцију у ранијем систему је фактичке природе: искуство из протекле две године примене Устава, показује да се референдум, као демократски облик колективног управљања више користи, и то не само на нивоу радне организације, него и на нивоу основних организација удруженог рада.

б) Нацрт закона о удруженом раду говори релативно мало о зборовима радних људи у основним и другим организацијама удруженог рада. Да бисмо се задржали на надлежности зборова у светлу новог Нацрта биће потребно да кратко погледамо овај облик одлучивања у досадашњој пракси. Пре свега треба рећи да овакав збор сачињавају сви радни људи основне организације, а кад се ради о другом облику организације удруженог рада, решимо о радној организацији или широј асоцијацији, и сви запослени у тој самоуправној организацији. Само сазивање и начин рада збора радних људи уређује се једним општим актом основне организације, који мора бити доступан и познат свим члановима збора. По правилу, односно према најчешће устаљеној пракси, збор радних људи сазива изабрани председник збора или заменик председника збора; сазивач збора предлаже дневни ред, који се дефинитивно утврђује и прихвата на збору; председавајући руководи збором, који пуноважно одлучује једино ако му присуствује више од половине чланова колектива основне организације; збор радних људи доноси одлуке већином гласова присутних чланова, ако није прописана нека друга врста већина (апсолутна и квалификована) и ако се не ради о питањима за чије је решење потребна већина свих радника (нпр. прихватање самоуправног споразума); о раду збора се води записник.

Надлежност збора радних људи може бити двојака, зависно од тога да ли се збор појављује као једини стални орган управљања основне организације, или је због своје величине, броја запослених, односно због неких других специфичности, основна организација изабрала и један ужи делегатски орган управљања. У првом случају, који је чешћи у пракси, надлежност збора радних људи обухвата најзначајнија питања живота и рада у основној организацији. Код другог примера надлежност је подељена између збора радних људи и радничког савета, или другачије названог органа управљања основне организације.

Примера ради наводимо да је збор радних људи основне организације удруженог рада до сада могао бити овлашћен да одлучује о следећим стварима: доношењу програма и планова рада и развоја основне организације; доношењу општег основног акта; усвајању самоуправног

споразума о удруживању; одлучивању о располагању средствима фондова основне организације или удруживању тих средстава са средствима других организација; одлучивању о личним дохоцима радника; одлучивању о основним питањима односа из удруженог рада; одлучивању о појединим питањима правног положаја основне организације, и тако даље. Две или више основних организација удруженог рада у саставу радне организације могу држати заједничке зборове радних људи када треба одлучивати о питањима од заједничког интереса за те основне организације.

Сада се поставља питање каква је нова надлежност зборова, посебно у поређењу са детаљно набројаном компетенцијом референдума. У другом ставу члана 441., помињући зборове поред другог облика личног изјашњавања — давања посебне изјаве у писменом облику, Нацрт каже да се на ове начине одлучује „кад је то предвиђено законом, статутом или самоуправним споразумом о удруживању. Последњи став члана 447. међутим, говори о томе да се на збору радника не могу доносити одлуке о распоређивању чистог дохотка, о основама и мерилима за расподелу средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу радника, о смерницама за план основне организације, о елементима за закључивање самоуправних споразума, о основама планова самоуправних организација и заједница и закључивање договора о основама планова друштвено-политичких заједница и уређивању међусобних односа у раду. То практично значи да се на Збору радника о овоме не може одлучивати, али не значи да се о свим тим питањима на зборовима не може расправљати. Мислимо да ће пракса и даље садржати досадашње искуство да се о најважнијим питањима, каква су ова поменута у цитираном члану, претходно детаљно расправи на зборовима, па да се тек онда када питања буду потпуно припремљена, иде на изјашњавање и одлучивање на референдум. То је потребно казати и због тога што се, према неким реакцијама из привреде, погрешно схватило да овакво изузимање питања из надлежности зборова радника представља и забрану да та питања буду уопште стављена на дневни ред збора.

Досадашње искуство, међутим, посебно ово из двогодишње примене Устава, говори о великој преоптерећености дневних редова зборова и одсуству рационалне поделе надлежности између збора радних људи и делегатског радничког савета. Бројне примедбе које су стављене на раније варијанте Нацрта закона о удруженом раду, нарочито оне које су стизале из удруженог рада у области привреде, ишле су затим да допринесу утврђивању јасније физиономије зборова радних људи, њихове надлежности и ефикасности у одлучивању. Нацрт, међутим, није у довољној мери реаговао на ове сугестије, већ се више бавио надлежношћу референдума, која никада није у таквом облику ни била спорна. Питање се поставља због тога што је тешко претпоставити да ће нова дикција законодавца растеретити зборове радних људи, учинити их ефикаснијим и рационалнијим, односно да ће избећи ситуацију у којој се и даље на зборовима расправља о свим питањима, укључујући и она о којима одлучује референдум.

Пажњу привлачи одредба члана 446., која каже: „Кад радници у основној организацији доносе одлуку на зборовима радника, а о одређеним самоуправним правима, дужностима и одговорностима се изјашњавају у радним јединицама или другим деловима одређеним Статутом, изјашњавање се врши на зборовима радника тих делова процеса рада”. Из овог члана се види да је у интересу рационалности прихваћена идеја коју је понудила сама пракса, да се зборови радних људи одржавају по јединицама у којима су радници запослени. Није, међутим, сасвим јасно да ли се овакво одржавање збора, уместо једног јединственог, односи на сва питања самоуправног одлучивања, разуме се, изузев оних која су остављена у искључивој надлежности референдума, или се овде ради о једном нејасном појму „о одређеним самоуправним правима, дужностима и одговорностима”, како би то могло да проистекне из цитираног члана. Доследност концепта који је као рационалнији прихваћен под притиском праксе, налаже шире тумачење, дакле одлучивање на зборовима радних јединица о свему, о чему иначе одлучује Збор радника. Ако је законодавац тако и мислио, биће неопходно да ту мисао јасније и изрази.

2. Одлучивање путем делегата и делегација

а) Већ је код удруживања основних организација удруженог рада било говора о самоуправљању изван збора радних људи и референдума, било да се ради о већим основним организацијама или је у питању нека од асоцијација, формирана самоуправним споразумом. Реч је, дакле, о органима управљања, који понекад постоје, поред оних облика личног изјашњавања предвиђених ради одлучивања о неотуђивим правима радника. Устав изричито каже да се у основној и другим организацијама удруженог рада може образовати раднички савет као орган управљања радом и пословањем организације, односно њему по положају и функцији одговарајући орган управљања. Оно што је битно, међутим, за раднички савет, или тај други орган управљања (рецимо, конференцију самоуправљача) јесу другачија надлежност и другачији начин рада у односу на надлежност и начин рада досадашњег највишег органа управљања (такође названог раднички савет). На први поглед би се могло рећи да су ови органи исти као и они из претходног периода, за које смо већ рекли да су били носиоци посредног самоуправљања. Пажљивим читањем устава и анализом праксе, међутим, брзо се долази до правог закључка о квалитетно измењеном карактеру данашњег радничког савета или овог другог њему одговарајућег органа управљања (универзитетског савета, факултетског савета, разних других савета и сличних органа управљања у образовним, научним, културним, здравственим и другим организацијама удруженог рада). Детаљнији преглед одредаба ће нам показати да се у суштини ради о делегатском принципу заступања интереса радника у основној организацији удруженог рада, што је ново у односу на класично представљање.

Напрт закона о удруженом раду код делегатског одлучивања, у основној, радној и другој организацији удруженог рада не нуди много

више конкретних решења него сам Устав из 1974. године. То се објашњава тиме што је делегатско функционисање радничког савета и других органа управљања до те мере ново и изједначено са облицима личног изјашњавања радника да је законодавац сматрао за потребно да о њему говори исцрпно већ у основном правном извору земље.

б) Појмимо од начина конституисања новог радничког савета, или њему одговарајућег органа управљања, да бисмо открили прву значајну промену у поређењу са „старим“ радничким саветом. За раднички савет основне организације удруженог рада је речено да га сачињавају делегати радника свих делова процеса рада у тој организацији. Принцип равноправности у заступљености допуњен је и једним накнадним условом, којим се захтева да састав радничког савета основне организације удруженог рада мора одговарати социјалном саставу радне заједнице те организације. Нацрт закона о удруженом раду овоме додаје да раднички савет основне организације сачињавају делегати радника свих делова процеса рада у тој организацији. Нацрт се опредељује за решење да организације са мање од 30 радника не образују раднички савет, на шта већ има реagoвања из праксе, међу којима је интересантан предлог да се ово питање препусти самоуправном споразуму и статуту и једна друга сугестија да Закон ово питање регулише флексибилније (до 30 радника — нема радничког савета, до 50 радника како одлучи самоуправни споразум, преко 50 — обавезно оснивање и примена законских одредби).

Када је реч о радничком савету радне организације, који су самоуправним споразумом о удруживању основале основне организације удруженог рада, устав захтева присуство делегата радника из тих основних организација. Делегати за раднички савет морају бити непосредно изабрани на начин и по поступку који су утврђени у самоуправном споразуму. Посебном одредбом Устав инсистира на чињеници да у радничком савету радне организације мора бити заступљена свака основна организација у њеном саставу, што говори о доследном концепту равноправних и демократских односа између основних субјеката самоуправљања приликом њиховог удруживања. Тиме је истовремено обезбеђен минимум утицаја који свака основна организација може да има на доношење и спровођење заједничких одлука унутар радне организације.

Нацрт решава дилему која је постојала од доношења Устава до данас и која се сводила на питање — да ли су чланови радничког савета радне организације делегати радничких савета основних организација удруженог рада или представници тих основних организација изабрани на непосредан начин од зборовра радних људи. Одговор је дат кроз одредбу члана 499. која каже: „Раднички савет радне организације сачињавају делегати радника основних организација у њеном саставу и делегати радне заједнице, непосредно изабрани на начин и по поступку који су утврђени самоуправним споразумом о удруживању или статутом и Законом“. Ми, ипак мислимо да делегати у радничком савету радне организације треба да буду бирани из обе средине — на зборовима радних људи, у основним организацијама које немају радничке савете, као и на састанцима радничких савета основних организација из редова

већ изабраних делегата за тај орган. Верујемо да се тиме не слаби директна веза делегата са базом, а постиче далеко рационалније решење, јер се обезбеђује контакт делегата са радничким саветом који га је изабрао, упоређо са контактом делегата са збором радних људи основне организације. Цитирани члан 499. би се слободно могао интерпретирати у том смислу, мада је боља солуција његова другачија формулација, под условом да је суштинска примедба о вези делегата са базом у основи прихватљива.

Што се тиче садржине надлежности радничког савета основне организације и савета других организација удруженог рада, треба истаћи да су њихова права и дужности изведени из самоуправљања у коме учествују сви радни људи у основним организацијама удруженог рада. Устав има општу формулацију о надлежности овог органа, без изричитог прецизирања о којој се самоуправној организацији ради, али је неспорно да се из контекста и суштине целог система мора закључити да разлике морају постојати између ООУР-а и његове асоцијације. Погледајмо прво ту општу одредбу устава о томе да раднички савет утврђује предлог статута и доноси други опште акте; утврђује пословну политику и доноси план и програм рада и развоја; утврђује мере за спровођење пословне политике и програма рада и развоја; бира, именује и разрешава извршни и пословни орган, односно чланове тих органа; стара се о обавештавању радника и врши друге послове утврђене самоуправним споразумом, статутом и другим самоуправним актима организације. Када је реч о радничком савету основне организације удруженог рада онда је јасно да је обим ових питања мањи и да ће се на самом збору одлучити, а затим и статутом организације нормирати каква је подела надлежности између збора радних људи и радничког савета. Одлучивање о неотуђивим правима радника — радним односима, дохотку и проширеној репродукцији, по правилу, остаје у надлежности облика личног изјашњавања, али се нека питања остваривања тих права, која не значе доношење већ спровођење одлука, разуме се ако радни људи то желе, могу одредити и као надлежност радничког савета основне организације удруженог рада (за ово су најбољи пример утврђивање плана и програма рада). У другом случају када је реч о радничком савету радне организације или неке друге асоцијације основних организација, правне оквире за његову надлежност, осим у уставним одредбама, треба тражити и у самоуправном споразуму о удруживању, а затим и у статуту те организације удруженог рада. Надлежност оваквог радничког савета, дакле, треба видети, не само у светлу неколико уставних норми, него и као резултат сагласности удружених основних организација, које су се договориле и самоуправним споразумом изразиле врсте и обим послова које ће заједнички обављати на нивоу радне организације. То значи да би радни људи из основних организација удруженог рада, као у претходном случају на нивоу једне основне организације, радничком савету своје асоцијације, као заједничком органу управљања, могли такође да делегирају и питања која се односе на остваривање неотуђивих права, наравно у колико су убеђени да је то ефикаснији начин рада.

Анализа свих питања које се могу наћи на дневном реду радничког савета радне организације или неке друге организације удруженог рада, формиране самоуправним споразумом основних организација, указује на веома занимљиву класификацију. Пре свега, ту су, већ према слову Устава, нека од питања, које основне организације или радне организације морају дати у надлежност радничком савету. Сасвим је разумљиво да се овде ради само о примерима, које Устав наводи, а не и о исцрпном набрајању свих послова радничког савета у вршењу његове функције управљања. С друге стране, из природе овлашћења и самоуправних права основне организације удруженог рада произилази да би она могла да делегира заједничке послове радној организацији, а то значи радничком савету радне организације, и неке друге послове, зависно од специфичности, услова и потреба радне организације и свих удружених основних организација у њој. Најзад, постоји и трећа категорија питања у надлежности радничког савета радне организације за које према одредбама Устава важи посебан режим. То су такође већ помињани 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, могу посебним поступком поверити заједничким органима управљања. Члан 100. Устава СФРЈ предвиђа да се одлуке радничког савета радне организације и сложене организације удруженог рада, 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 за другу групу 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 накнадна сагласност сваке основне организације.

Нацрт закона о удруженом раду је ову јасну мисао Устава не потребно искомпликовао, уводећи уместо појма „неотуђивих права” појам „питања о којима се радници лично изјашњавају”, па мислимо да то треба исправити или јасније рећи.

Наша друга примедба се односи на начин давања те накнадне сагласности, која се због значаја питања тражи од основне организације удруженог рада. Нацрт закона предвиђа да сагласност за доношење одлуке из делокруга радничког савета радне организације дају, сагласност статуту основне организације, радници личним изјашњавањем, а да се статутом може одредити да ту сагласност даје и раднички савет основне организације. По нашем мишљењу више одговара природи система да ту сагласност у име основних организација удруженог рада дају делегати

тих организација у радничком савету радне организације, а да они то учине на основу инструкција својих радничких савета у основним организацијама.

а) Излагање о делегатском систему унутар организације удруженог рада показује да је реч о само једном делу општег концепта делегатског система, који је на разним нивоима предвиђен за читаву сферу друштвеног управљања, од основне организације удруженог рада до различитих друштвено-политичких заједница. Смисао делегатског система, међутим, за основну организацију удруженог рада не исцрпљује се новом улогом делегата у радничком савету или другом органу управљања, радне организације, односно неке веће организације удруженог рада. Основна организација, као носилац непосредног самоуправљања, према нашем Уставу, истовремено постаје и једна од база за формирање делегација и избор делегата за скупштине друштвено-политичких заједница (напр. општине, покрајине, републике). На тај начин се самоуправна функција основне организације удруженог рада не завршава на границама радне организације или неке друге асоцијације основних организација, већ се директно укључује у шире токове друштвеног управљања. Тиме је остварено начело јединства самоуправљања, које претпоставља директну везу између разних носилаца непосредног одлучивања.

е) Основна организација удруженог рада је и овога пута на првом месту међу самоуправним организацијама и заједницама, у којима се формирају делегације и бирају делегати за скупштине друштвено-политичких заједница, (ту су и месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, радне заједнице државних органа итд.). Избор делегације, чији број и начин избора и опозива зависи од републичких прописа и статута, обавља се непосредно и тајним гласањем. Делегација се бира на четири година и бави се пословима који се тичу основне организације удруженог рада, али и ширих интереса у оквиру друштвено-политичке заједнице. Делегација бира свог делегата заједно са делегацијама других самоуправних организација, и остаје стално тело, које у својој надлежности има исте послове као и изабрани делегат. Број делегата у одговарајућим већима општинске, покрајинске и републичке скупштине, које бирају делегације основних организација, утврђује се сразмерно броју радних људи у тим организацијама, односно заједницама.

Приликом одређивања физиономије делегације Устав полази од идеје да се њена функција остварује у усклађивању интереса и смерница основне организације удруженог рада са интересима и потребама других организација и друштвене заједнице у целини. Посебан задатак делегације је да утврђује основне ставове за рад делегата у скупштини и за њихово активно учешће у одлучивању. О свом раду, и о раду делегата у скупштини, делегација извештава основну организацију удруженог рада, којој све време остаје одговорна. Сложен посао усклађивања ужих и ширих друштвених интереса делегација постиже на тај начин што стално сарађује са делегацијама других самоуправних организација и заједница, тражећи споразумна решења о питањима из надлежности скупштине и другим питањима од заједничког интереса. Делујући овако,

делегација остаје стално активна, с једне стране у припремању делегата за успешан рад у скупштини, а с друге стране, преко њега и других делегата и делегација, у повезивању своје основне организације са другим носиоцима самоуправљања у друштву. Делегација и сваки њен члан, као и делегат у скупштини, могу бити опозвани, а према Уставу, имају право и да поднесу оставку.

По своме броју, саставу и начину рада делегација основне организације удруженог рада на први поглед подсећа на раднички савет организације. Сличност је, међутим, само формалне природе, јер делегација није орган управљања, већ тело које најнепосредније повезује основну организацију са друштвеном заједницом. Разлика је још јаснија кад се погледају конкретни послови којима се бави раднички савет и послови ширег друштвеног значаја, о којима расправља делегација. За делегацију би се у ствари могло рећи да, у поређењу са радничким саветом, обавља три врсте послова: претреса проблематику основне организације, претреса питања дневног реда скупштина друштвено-политичких заједница и најзад — усклађује своје ставове са делегацијама других организација удруженог рада. Ово је неопходно разликовати, јер се у пракси делегације већ називају „радничким саветима за спољне послове” што се може прихватити као облик фигуративног изражавања, али тек са претходним напоменама.

ф) Рад делегације основне организације удруженог рада и директна веза основне организације са делегатом у скупштини друштвено-политичке заједнице део су најшире конципираног делегатског система у друштву којим се самоуправљању дају нова садржина и стимуланс. Непосредна веза делегата са базом и делегацијом основне организације допринеће да се превазиђу недостаци класичног начина представљања грађана у коме је теза о одговорности посланика и одборника свима често свођена на тезу о одговорности никоме. Везивање за делегацију која надгледа рад делегата, као и за организацију, чије интересе делегат треба да изражава, указује на један другачији однос, који савремена парламентарна пракса још не познаје. На тај начин ће се смањивати и постепено губити могућност бирократизовања појединаца или претварања у елиту једног малог броја људи, који се, под видом представника општих интереса и класичног имунитета, практично издвајају и удаљују од тих истих интереса. С друге стране, перманентни рад делегација основних организација удруженог рада, које раде заједно са делегатима, представља једну нову могућност за активно укључивање већег броја чланова радног колектива у процес припремања, а добрим делом и у процес доношења одлука у скупштинама друштвено-политичких заједница. Тиме је, несумњиво, успешно дограђен досадашњи систем самоуправљања и пружена шанса радним људима да традиционално, представничко и посредничко одлучивање замене новим, непосреднијим обликом самоуправне демократије. Нацрт закона о удруженом раду и активна расправа о њему, која се очекује, биће нови значајан допринос даљем развоју нашег, југословенског модела самоуправног социјализма.

РАДНА ЗАЈЕДНИЦА ОРГАНИЗАЦИЈА УДРУЖЕНОГ РАДА У СВЕТЛОСТИ НАЦРТА ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ

1. У в о д

Отако су познати раднички амандмани (XXI—XXIII) донели нову светлост и улили нову животну снагу нашој перманентној револуцији, од тада не престаје актуелност (и потреба) борбе за изналажење правих, овом самоуправном социјалистичком друштву одговарајућих решења за уређење питања друштвено-економског, правног и самоуправног положаја радника који обављају заједничке послове у организацијама удруженог рада. Тражење тог „konaчног облика”, тражење тог начина за интеграцију и ових радника у целовит систем удруженог рада (који је, признало се то или не, већ почео, ослањајући се на чврсте правне темеље, да поприма све јаснија и трајнија животна обличја), ишло је ступњевито и чини се спорије него што је то требало, спорије него што се то очекивало. Захтев ове етапе револуције је био и остао да се разбију тако звани центри моћи засновани, у првом реду, на отуђености појединих права и овлашћења од оних који производе материјална добра, дакле — радничке класе.

Изузетна сложеност проблема (при том, ово напомињемо, ми овде не улазимо у то колико је овом допринело и понашање одређених друштвених снага) условила је прелажење преко овог питања у првим законима који су регулисали односе у удруженом раду⁽¹⁾. Међутим, на овом се, разумљиво није стало. Актуелност и животност питања које је сада већ и у пракси добило одређена обличја, намеће потребу да Устав СФРЈ (а исто тако и републички и покрајински устави) посвети овом значајну пажњу.

Разрађујући уставне поставке Нацрт закона о удруженом раду (у даљем тексту: Нацрт) приступио је овом питању са још више пажње. одговорности — тако да ткиво овог текста сачињавају 49 чланова који, посредно или непосредно, говоре о положају радника који су „остали” ван организационих облика организација удруженог рада⁽²⁾.

1) Види: Закон о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада, Сл. лист СФРЈ; бр. 22/73.

2) Види чланове: 9, 16, 44, 77, 79, 80, 81, 82, 92, 94, 129, 142, 143, 183, 198, 200, 201, 202, 204, 206, 215, 222, 223, 242, 258, 349, 366, 377, 385, 460, 461, 499, 517, 518, 519, 520, 533, 534, 562, 583, 612, 628;

Руководећи се овим мотивима узели смо да обрадимо нека питања правног и самоуправног положаја радника који обављају „послове од заједничког интереса”, а који не спадају ни у основне ни у спорелне делатности организација удруженог рада.

2. Неке термилошке дилеме

Пре преласка на питања уређења положаја радних заједница (уставни термин) у организацијама удруженог рада, осврнућемо се на неке термилошке дилеме које се јављају у вези са означавањем, именовањем ове нове уставне институције.

У тражењу решења за најпогодније означавање овог облика удруженог рада у коме се обављају послови прихваћени као заједнички послови⁽³⁾ морамо поћи од генеричног назива који утврђују нови уставни прописи. Уставни текст, наиме, упућује за ознаку овог организационог дела на употребу термина „радна заједница”.

Досадашњи развој правне праксе организација удруженог рада врло је скептичан код прихватања само овог термина за означавање оног организационог дела организације удруженог рада у коме се обављају одређени заједнички послови. Пракса, наиме, иде путем „калемљења” на овај уставни термин извесних привезака, тако да је као свој допринос дала кованице, као „радна заједница заједничке службе”, „радна заједница заједнички послови”, „радна заједница стручне службе” и др. С друге стране један део праксе форсирао је други правац развоја, тако да се ишло на искључиву употребу термина „заједничке службе”, „стручне службе”, „заједнички послови” и др.

Очекивало се, при оваквом стању ствари, да ће ова разилажења отклонити Напрт. Може се рећи да је он то највећим делом (скоро у потпуности) и успео, јер се од 49 чланова колико је, посредно или непосредно, посвећено овој установи, у 47 истрајало на доследној употреби уставног термина „радна заједница”. Да разилажење још увек постоји доказ је, међутим, чл. 10 став 2 и чл. 129 где се призвао помоћ термин „заједничке службе”⁽⁴⁾.

Све изложено упућује на потребу посвећивања извесне пажње значењу и исправности употребе ових термина. О овоме се већ, у осталом, и воде стручне и теоријске полемике.

Свесни ризика који свака класификација носи са собом и подстакнути потребом да извршимо одређена разврставања, не баш увек кристално јасних, теоријских опредељења, чинимо покушај да изнађемо три становишта по овом питању.

3) Види члан: 29. Устава СФРЈ.

4) Види: Чл. 10 ст. 7 и чл. 129 Напрта.

Тако, једни писци инсистирају на искључивој употреби термина „заједничке службе“⁽⁵⁾.

Други писци, мада се (то се мора признати) изричито не задржавају на овом питању, али се из општег контекста излагања о овим проблемима то да закључити, остају код употребе уставног термина (који је, као што је то већ речено, поклекнуло само у два члана Нацрта) „радна заједница“⁽⁶⁾.

Најзад, трећу, најбројнију групу чине они правни писци који термин „радна заједница“ ојачавају и тако стварају кованицу „радна заједница заједничких служби“⁽⁷⁾.

Овде треба напоменути да се у литератури може срести и посебна терминологија, која се због своје специфичности не може уврстити у ову трајну класификацију.⁽⁸⁾

Поставља се питање чему оволика и оваква неуједначеност у терминолошком означавању једне те исте ствари, суштине. Не треба се много напрезати да би се видело да је ово „бежање“ од термина „радна заједница“ који форсира Устав СФРЈ (чл. 29, 30, и 109) од 1974 године условљено баш историјском „недоследношћу“ уставног текста око употребе овог термина. Наиме, ранији уставни текстови (од 1963 године) употребљавали су овај термин као социолошки појам, за означавање одређеног колективитета (људи) а што, у истину, посматрано са терминолошког становишта он то јест, и остаје и данас и поред тога што се овим термином сада означава одређени организациони облик удруженог рада. Вероватно овом у знатној мери доприноси и извесна нејасноћа у чл. 29 Устава СФРЈ, где се термин „радна заједница“, тако нам изгледа,

5) Фримерман др. А. Николић А: Заједничке службе, Бгд. 1974. страна 3—6; назив „радна заједница“, како истичу ови писци, не одговара за означавање одређеног организационог облика који обавља заједничке послове, због своје генеричности као и због тога што овај назив не упућује на природу и врсту послова који се обављају у том организационом делу. С друге стране, додаје се даље, назив „заједничке службе“ има ту предност што означава одређени организациони облик (службе) одређену природу послова који се у том организационом облику обављају (заједнички послови), а означава и врсту послова (служба) који се битно разликују од послова који се обављају у удруженим организацијама. Слично: Велимировић др. М: Правни положај заједничких служби у организацијама удруженог рада, Правна мисао, бр. 5—6/74, страна 5—6; Велимировић Т: Уставно правно организовање заједничке службе, Привредно — правни приручник, бр. 3/75 страна 3 и даље.

6) Поповић др. Т: Основне карактеристике радних заједница у организацијама удруженог рада, Самоуправно право, бр. 4/74, страна 22 и даље; Сердар В.: Радне заједнице које обављају заједничке послове, Самоуправљање бр. 6/74 страна 25 и даље.

7) Благојевић др. Б.: Данашњи временски моменат при регулисању заједничких служби у ОУР, Анали Правног факултета Београд, бр. 5—6/74, стр. 597 („Нешто слично, истина у другом правцу неби требало да се догоди са радном заједницом заједничких служби“); Балог др. Н: Радне заједнице заједничких служби, Привреда и право, бр. 4/74 стр. 1 и даље; Полић др. С.: О спорним питањима око конституисања организација удруженог рада, Самоуправно право, бр. 4/74, стр. 15; Новаковић С.: Положај радне заједнице заједничких служби у радној организацији, Привредно правни приручник бр. 2/75, стр. 3 и даље; Радичевић С.: Односи радне заједнице и удружених основних организација у склопу радне организације, Привреда и право бр. 11/74, стр. 36; Типура И.: Уређивање односа у вези са обављањем заједничких послова у заједничким службама ЖТП Сарајево, Самоуправно право, бр. 4/75, стр. 76 и даље; Ивошевић З.: Самоуправљање у удруженом раду и другим облицима друштвеног рада, Радни односи и самоуправљање, бр. 5/74 стр. 4—5.

8) Види напр. излагање Едварда Кардеља о самоуправном организовању удруженог рада, објављено у брошури: Остваривање уставних начела о удруженом раду, изд. центар „Комунист“, Београд, 1974. где се на стр. 19—21 говори о „заједничким стручним службама“.

употребљава и у социолошком и у организационом смислу. Наиме, у овом члану се после набрајања послова ради чијег се обављања у организацијама удруженог рада образује радна заједница, каже да „радници у таквој радној заједници могу се организовати као организација удруженог рада (подвукао М. В.) под условима утврђеним Законом"... Но, ова формулација исправљена је врло успешно у тексту Нацрта.

Ако термин „радна заједница” схватимо у оном смислу који је, изузев цитиране нејасноће, нови Устав одредио, а нарочито Нацрт (са указаном потребом да се чл. 10. ст. 2. и чл. 129. доведу у склад са јединственом терминологијом у другим члановима), онда нам се чини да питање назива (којим се ближе одређују послови којим се она бави) долази у други план и треба га сматрати претежно практичним. Мислимо да у овој материји не треба тежити за строгом униформношћу односно, да у случају ако се у једној организацији удруженог рада формира више радних заједница онда би требало, ради упућивања о каквој и којој је радној заједници реч, уз термин „радна заједница” употребити и назив који је ближе одређује. Тако бисмо добили на пример радну заједницу „Заједнички промет”, радну заједницу „Интерна банка”, радну заједницу „Правни, кадровски и општи послови” и др. С друге стране у случају да се у једној организацији удруженог рада формира само једна радна заједница, онда би сасвим адекватна била употреба термина „заједничка служба” или „заједничка стручна служба”, што је, чини се, подједнаке специфичне тежине. Најзда, употреба сложенице „радна заједница заједничке службе” је, изгледа нам, сувишна јер не одређује ближе овај облик удруженог рада.⁽⁹⁾ Подједнако је јасно и одређено ако се каже, на пример, „Радна заједница радне организације ИМТ”, као и „Радна заједница заједничке службе радне организације ИМТ”.

3. Појам и место Радне заједнице

До доношења новог Устава СФРЈ (као и републичких и покрајинских устава) у организацијама удруженог рада није постојала „радна заједница” као специфични организациони облик. Извесна недореченост уставних амандмана,⁽¹⁰⁾ као и „ћутање” Закона о конституисању и упису у судски регистар организација удруженог рада по овом питању, отворила је могућност и, могло би се рећи, правну основаност за конституисање службе које су обављале заједничке послове у основне организације удруженог рада.

9) Радна заједница није организација удруженог рада у ужем институционалном смислу, мада би се, ако се израз „организација” схвати у ширем смислу, могло рећи и да је организација удруженог рада. С друге стране и то је чини се неспорно, радна заједница је облик удруженог рада. У потпору овог вида на пример: Благојевић др. Б.: наведени чланак, стр. 596 — где се, између осталог каже: „Питање квалитативних разлика између организација удруженог рада (посебно основних организација удруженог рада) и радних заједница, дакле, у крајњој линији, питање супротстављања или приближавања основних организација удруженог рада и радних заједница као облика удруженог рада (подвукао М.В.) биће присутно било то изричито речено или не било то признато или не — дуго времена у наредној фази разраде нашег самоуправног система”.

10) Види: Амандман XXI т. 2. ст. 1, на Устав СФРЈ од 1963. год.

Пракса самоуправног организовања, која је већ за нама, ишла је неумољиво путем организовања радника у тим службама у основне организације удруженог рада. У овом погледу изузетак је чинила донекле Словенија, као и, наравно, оне радне организације које нису ни приступиле амандманском престројавању.

Оваквaк тоk ствари показао је сву друштвену неоправданост стављања у исти формално—правни положај свих радника (без обзира на послове које у процесу репродукције обављају), јер је објективно „јачи” положај радника ван непосредне производње доводио ове у привилегован положај. Тако је пракса указала на неопходност тражења другачијег облика удруженог рада за самоуправно организовање радника који обављају послове од заједничког интереса (уставно опредељене).

Полазећи од ових сазнања нови Устав уводи нови облик удруженог рада под називом „радна заједница”. Под појмом „радна заједница” Устав (а и Нацрт) означава онај део организације удруженог рада у коме се обављају послови утврђени као послови од заједничког интереса за удружене организације у оквиру неке сложене организације. Удружјујући се у сложенији облик удруженог рада (основне организације у заједницу основних организација, у радну организацију, а радна организација у сложену организацију удруженог рада) удружене организације одлучују, договорно, које ће своје пословне функције утврдити као заједничке и тиме их поверити радној заједници.

Конечно, дакле, у суштини се питање одређивања појма радне заједнице своди на дефинисање и омеђавање критерија за квалификовање одређених послова и делатности као заједничких. Овде треба рећи да се сам Устав СФРЈ, у члану 29. побринуо за постављање основних критеријума за то (а Нацрт је преостали терет прузео на себе) административно-стручни, помоћни и њима слични послови од заједничког интереса за више (или све) организација у саставу организације удруженог рада.

Према томе, радној заједници припада важно место у организацијама удруженог рада. Она обухвата вршење постова који се не могу уврстити ни у основне ни у споредне делатности организација удруженог рада, јер се врше изван непосредног процеса рада, али такви послови комплетирају вршење ових делатности. Ради се о набавци, продаји, маркетингу, информацијама, интерној банци, кадровским, правним и општим пословима, евиденцији и статистици, рачуноводству и др. Све су то стручни послови који се могу одвојено обављати у свакој основној организацији, али интереси заједништва који се непосредно одражавају на доходак захтевају да се њихово обављање обједини за удружене организације и врше заједнички. Мислимо да је питање места радне заједнице у организацијама удруженог рада најбоље изразио проф. Балог речима: „Могу са поуздањем рећи своје мишљење да основне организације не могу да раде без заједничке администрације, као што ни администрација не може да постоји без основних организација које, уосталом једино, могу у нашем систему да непосредно обављају привредне делатности или делатности друштвених служби.”⁽¹⁾

11) Балог др. Н.: Наведени чланак, ОП. Цит. стр. 2.

4. Статусно-организациони облици организовања за обављање заједничких послова

Одлучујући (могло би се рећи и једини) критериј за опредељивање облика организовања за обављање заједничких послова и у Уставу СФРЈ (чл. 29.), и у Нацрту (чл. 377.) био је врста послова од заједничког интереса. Полазећи од овог критерија Устав је одредио да се као послови од заједничког интереса за удружене организације у организацијама удруженог рада сматрају „административно-стручни, помоћни и њима слични послови.“ Устав даље одређује да се за обављање ових послова образује (првенствено) организациони облик под називом „радна заједница“. Предвиђање могућности самоуправног организовања појединих категорија радника у удруженом раду у радну заједницу а не у основну организацију, као основни облик самоуправног организовања, може се једино тумачити жељом да се сви радни људи не удружују у исте организационе облике и да њихове организације немају једнак самоуправно-правни положај (ово зато што је пракса већ била показала да другачији приступ ствара могућност за јачање разних облика доминације, монопол људи ван непосредне производње).

Не желећи, ипак, да лиши могућности све радне људе за једнако самоуправно организовање Устав поставља и начело да се радни људи који обављају ове послове могу секундарно организовати као „организација удруженог рада“ (што практично значи или као основна организација или као радна организација заједничких послова) под условима утврђеним законом.

Друга категорија послова које Устав (чл. 29. ст. 2.) намењује за организациони облик — радну заједницу су ткз. „други послови“ од заједничког интереса за више организација у саставу организације удруженог рада. Међутим, и то треба подвући, Устав овде иде обрнутим редом. Наиме, за разлику од прве категорије послова („административно-стручни, помоћни и њима слични послови“) где се предвиђа првенствено организовање радне заједнице, а секундарно *организације удруженог рада* (дакле, не само основне то тексту Устава — подвукао М. В.), овде се предвиђа примарна могућност организовања (само) основне организације удруженог рада, а секундарна могућност организовања радне заједнице.

Полазећи од ових уставних поставки за Нацрт се поставља првенствени задатак разраде обе категорије послова „резервисаних“ у Уставу за радне заједнице. Може се рећи да је овај задатак Нацрт, углавном, успешно обавио. Лишавајући себе нереалних амбиција да таксативно наброји све послове који спадају у прву категорију послова од заједничког интереса, Нацрт (чл. 377. ст. 2.) статуира да се као административно-стручни послови, сматрају нарочито: планско-аналитички послови, персонални послови, послови књиговодства и евиденције; припремање и обрада материјала правно-стручне природе; административни послови (примање и отпремање поште, деловодни протокол, стенографски, диктилографски, архивски и сл.); општи послови, као и други послови који по својој природи спадају у ову врсту послова. То значи, да се као админи-

стративно-стручни послови могу појавити и још нпр. послови информисања, административни послови за самоуправне органе и др.

Као помоћне послове Нацрт (чл. 377. ст. 3.) одређује нарочито: послове самозаштите (заштита на раду, цивилна заштита и сл.), послови чувања објекта, одржавања и чувања просторија и послове сличне овим пословима. Према томе, као помоћни послови могу се још појавити на пример: послови у котларници, послови телефонисте и телепринтеристе и др.

Треба приметити да Нацрт при конкретизацији ове прве категорије послова од заједничког интереса за удружене организације није користио могућност, коју му је Устав оставио, да предвиди посебне услове за организовање радника који обављају ове послове у „организацији удруженог рада”. Треба, стога, закључити да је Нацрт искључио могућност двојаког (али са првенством радне заједнице) самоуправног организовања радника који обављају административно-стручне, помоћне и њима сличне послове. Према томе, за ове раднике постоји само једна могућност (један облик) самоуправног организовања, а то је — радна заједница.

Прихватајући се даљег задатка да конкретизује ткз. „друге послове од заједничког интереса”, послове који, дакле, нису ни административно-стручни, ни помоћни, ни њима слични, већ неки други у Нацрту (чл. 379. ст. 3.) се чини се несвесно таксативно одређује да су то следећи послови од заједничког интереса: 1) комерцијални послови на остваривању функције промета робе и услуга; 2) послови пројектовања; 3) послови инжењеринга; 4) послови истраживања тржишта; 5) научно-истраживачки послови и стручни послови решавања технолошких проблема (лабораторије, испитне станице и др.); 6) послови за електронску обраду података и 7) послови у вези са стручним образовањем кадрова. Мислимо да би овакву одредбу требало преформулисати и поступити на начин како је то учињено код прве категорије послова, дакле, набројати их егземплифкативно а не таксативно. Мора се, наиме, признати да се таксативним набрајањем не могу обухватити сви „други послови од заједничког интереса”.

За разлику од прве категорије послова од заједничког интереса за удружене организације где је Нацрт одредио да радници који обављају те послове организују се искључиво у радну заједницу, јер се предпоставља да не испуњавају услове да образују основну организацију, Нацрт код ове друге категорије послова не иде даље од Устава, односно одређује да се радници који врше ове послове примарно организују у основну организацију, јер се предпоставља да испуњавају услове за то. То ће увек бити у случају кад се ти „други послови” организују као једна од основних и споредних делатности. Тек уколико нема услова да радници, који врше те „друге послове” од заједничког интереса за удружене организације, образују основну организацију (а услови су општи — чл. 296. Нацрта), образује се радна заједница у тим делатностима.

Најзад, идући даље од Устава, Нацрт (чл. 377. ст. 5.) предвиђа још једну могућност за обављање административно-стручних помоћних и њима

сличних послова, као и других послова — а то је могућност обављања ових послова у радној јединици основне организације. Остаје, међутим, нејасно шта се хтело овом конструкцијом. Наиме, по начину како је конципирана ова одредба може се схватити у двојаком смислу. Најпре, (чини се да је то прави смисао значења ове одредбе) може се схватити да се овом одредбом иде на увођење још једног институционалног (у ширем смислу) облика за обављање послова од заједничког интереса. Ово стога, што се ова одредба налази у истом члану где се говори у којим се организационим облицима могу обављати ови послови од заједничког интереса за удружене организације. Мишљења смо да, ако је ово прави смисао значења ове одредбе, (а чини се да јесте) онда она није уставно утемељена. Смисао уставних одредби о пословима од заједничког интереса и радним заједницама је да се ови послови обављају ван удружених организација. Овакво „спуштање” послова од заједничког интереса (уставно опредељених) и њихово „везивање” за радну јединицу основне организације (а тиме и за ту основну организацију) не би било у складу са функцијом ових послова и њиховим местом у организацији удруженог рада.

Друго, могуће, значење предметне одредбе (а које је, чини се, с обзиром на стилизацију текста мање вероватно) је то да се ови послови могу обављати и у радној јединици основне организације али само онда ако нису од „заједничког интереса” за удружене организације. Овакво значење (решење) би могло да стоји, али да би се остало на њему потребно би било преформулисати одредбу о којој је реч, тако да се не извлачи закључак да је реч о пословима од заједничког интереса за удружене организације, већ само о пословима који су од интереса (првенствено и претежно) за основну организацију где се обављају. Уосталом, ово ни до сада није било спорно, ни у теорији, ни у самоуправној пракси. Треба, дакле, избећи могућност да оваква нејасна формулација буде и чврст „правни ослонац” за оне који хоће (и који су хтели — јер, таква нам пракса самоуправног организовања није непозната) да од своје основне организације створе самостални индивидуум, „сам себи довољан”. Разлози економичности и целисходности треба да оформе свест свих и сваког у правцу обављања ових послова од заједничког интереса, заједнички, у посебном облику удруженог рада, што је и уставна интенција.

5. Радна заједница за заједничке послове

Радна заједница за послове од заједничког интереса за удружене организације настаје на други начин од основне организације удруженог рада. Основна организација настаје, и ту нема спора, одлуком радника који раде у одређеном делу радне организације, на основу њиховог права да се самоорганизују. Питање правног основа настанка радне заједнице (оснивачки акт) остаје, чини се, нејасно и после (и са овим) Нацрта. Неспоразуми настају (а и настао је) из давања различитог значења уставној конструкцији по којој радници који у организацији удру-

женог рада обављају послове од заједничког интереса „образују радну заједницу” (чл. 29. ст. 1. Устава СФРЈ).

У теорији постоје три дивергентна мишљења око тога ко доноси оснивачки акт, као правни основ настанка радне заједнице.

Прво гледиште, наиме, налази да су термини „образовати” (који је употребио Устав) и „основати” синоними. Доследно томе, пошто је у Уставу речено да „радници (који обављају заједничке послове) образују радну заједницу”, то значи да они и одлучују о њеном оснивању и доносе оснивачки акт.⁽¹²⁾

Решење прихваћено у Нацрту стоји такође на овим позицијама. Тако је у чл. 377. ст. 1. речено да „радници који обављају... послове од заједничког интереса... оснивају (подвукао М. В.) једну или више радних заједница за обављање заједничких послова”. Повезујући ст. 1. и ст. 7. члана 377. Нацрта (где је речено да „радници радне заједнице на збору радника доносе одлуку о организовању радне заједнице и приступају њеном конституисању”) да се закључити да Нацрт „дозвољава” радној заједници да се самоорганизује, па је оснивачки акт њен акт, као што је то случај и са основном организацијом.

Друго мишљење о правном основу настанка радне заједнице полази од чињенице да она настаје споразумевањем удружених организација, па је отуда правни основ настанка (одлука о организовању у њеном материјалном смислу) радне заједнице самоуправни споразум о удруживању у радну организацију, заједницу основних организација или сложену организацију удруженог рада (а чији субјект нису радници радне заједнице)⁽¹³⁾. Отуда, дакле, о „оснивању” радне заједнице одлучују радници основних организација. Радницима радне заједнице остављено је, према Уставу, да „образују” радну заједницу, а то (логички тумачећи) значи да је „сачине”, а никако „оснују”.

Најзад, теорија је понудила и треће, компромисно гледиште по овом питању. Тако по схватању проф. Балоба, радна заједница се оснива „споразумом о удруживању у одређену организацију удруженог рада или на основу њеног статута (или на основу и једног и другог)⁽¹⁴⁾

Нама се чини да решење прихваћено у Нацрту трпи критику. Целокупном концепту удруженог рада (чије је основе, и не само основе, поставио Устав, а Нацрт разрађује) највише одговара друго (изложено) теоријско гледиште, јер уставноправно не би било основано да радна заједница доноси сама одлуку о свом „оснивању”. Према томе, у Нацрту би требало одређеније и јасније рећи да је правни основ настанка радне

12) Вучетић др. В.: Реферат на саветовању у Опатији, јуна 1975. год. „Положај радних заједница у организацијама удруженог рада”.

13) Ово друго мишљење је у теорији, иначе, претежније. Види: Велимировић др. М.: Нав. чланак, стр. 10—11; Фриммерман др. А. — Николић А.: Наведено дело стр. 36—39; Ивошевић З.: Нав. чланак, стр. 4; Новаковић С.: Образовање радних заједница од постојећих ООУР „Самоуправљање”, бр. 6/75, стр. 52; Радичевић С.: Нав. чланак, стр. 36.

14) Балог др. Н.: Нав. чланак, ОП. Цитат, стр. 2; Исто схватање заступа и Сердар В.: Нав. чланак, стр. 25, кад каже да прва специфичност радне заједнице „јесте та што одлуку о оснивању радне заједнице, поред радника радне заједнице, доносе основне организације удруженог рада као корисници услуга радне заједнице која обавља заједничке послове”.

заједнице самоуправни споразум о удруживању у одређену организацију удруженог рада. Према томе, кад радници удружених организација одлуче да одређене заједничке послове повере радној заједници, и то предвиде у самоуправном споразуму о удруживању у одређену организацију удруженог рада, тек тада радници који обављају заједничке послове добијају своју „сопствену надлежност” (овим се не спори да они могу, и треба, да учествују у изради споразума о удруживању, чији, ипак, нису субјект) и треба да приступе конституисању радне заједнице. С друге стране, Нацрт у овом делу текста (чл. 377. ст. 1. као и чл. 9. ст. 1.) оперише непрецизним термином „оснивање радне заједнице”, што је, сматрамо, погрешно, јер радна заједница се не оснива, као ни основна организација (чл. 304.) већ се само организује, а оснива се радна организација (чл. 324.).

Што се тиче конституисања радне заједнице треба приметити да Нацрт не садржи ни једну конкретну одредбу из чега се овај поступак састоји. Но, не би требало, чини се, да буде спора око тога да овде има места примени аналогije у вези са конституисањем организација удруженог рада. То практично значи да би се тај поступак састојао од: доношења самоуправног споразума о удруживању рада радника у радну заједницу, статута радне заједнице, избора органа управљања и именовања (евентуално) вршиоца дужности руководиоца радне заједнице (ако је предвиђено да постоји), којег именује раднички савет ОУР у сагласности са радничким саветом радне заједнице (чл. 518. ст. 1. и 3. Нацрта).

Треба посебно истаћи да Нацрт расчишћава дилему око броја радних заједница. Мада, признајемо, око тога није било ни до сада спорова у пракси, али је евидентно да Устав СФРЈ говори о радној заједници (а не о радним заједницама), Ипак, мислимо, да духу Устава није супротно оно што Нацрт изричито истиче — да се у једној организацији удруженог рада може образовати више радних заједница. И из Устава се, наиме, може закључити да он говори о двема врстама радних заједница у организацијама удруженог рада: О радној заједници за обављање административно-стручних, помоћних и њима сличних послова и о радној заједници (која се секундарно образује) за друге послове од заједничког интереса.

Теорија је већ указала на потребу образовања радних заједница по сродности послова, те, отуда, и на потребу избегавања образовања једне радне заједнице ако послови који јој се поверавају нису сродни међу собом и ако су развијенији, и то, не толико по броју радника, колико по пословима које обављају. ⁽¹⁵⁾

До доношења Нацрта било је извесних дилема и у погледу питања који самоуправни акт опредељује права, обавезе и одговорности радника радних заједница. Устав СФРЈ (чл. 29. ст. 4.) рекао је да се „међусобна права, обавезе и одговорности радника радних заједница и корисника њихових услуга уређују самоуправним споразумом,” а чл. 105. стипулира да самоуправни споразум о удруживању мора, између осталог да садржи

15) Види: Балог др. Н.: Нав. чланак стр. 2.; Полич др. С.: Радна заједница за обављање заједничких послова као облик организације радника у различитим облицима удруженог рада, Привреда и право, бр. 6/76, стр. 66—67.

и одредбу о „обавезама и одговорностима” радне заједнице. С овим у вези поставља се питање да ли у оба случаја Устав има у виду само један споразум и то самоуправни споразум о удруживању, којим би се, и начелно и конкретно, определио положај радне заједнице и њених радника, а без њеног саучествовања. Иако се са оваквом интерпретацијом тешко било сложити и до сада, (прихватљива је, једино интерпретација да се овде ради о два споразума: самоуправном споразуму о удруживању где се само начелно утврђују права, обавезе и одговорности радне заједнице, односно радника ове заједнице, и посебном самоуправном споразуму који закључују радници организовани у основним организацијама, истовремено са првим или касније, а који одређеније и конкретније говори о тим правима, обавезама и одговорностима) добро је, ипак, што је Нацрт јаснији у овом погледу и што јасно диференцира ова два споразума (чл. 308. и 381.).

Овде се, међутим, а у вези са овим, поставља једно питање на које Нацрт не даје одговор. Питање је, наиме, да ли све удружене организације треба да пренесу исте послове и у истом обиму на радну заједницу? Самоуправност положаја удружених организација намеће једини могући одговор на ово питање — то је у потпуној компетенцији удружених организација. Према томе, оне то могу учинити али не морају. У случају да дође до „разуђенијег” приступа у преношењу послова на радну заједницу питање је могу ли се једним споразумом о правима, обавезама и одговорностима (који предвиђа Нацрт) обухватити сви случајеви и све потребе. Било би, чини се, преко потребно да је Нацрт отворио могућност и посебних споразума између радне заједнице и удружених организација, могућност која би се користила када се за то укаже потреба.

Најзад, Нацрт ништа не говори ни о могућности да радна заједница обавља послове и за трећа лица. Наиме, пошто удружене организације образују радну заједницу ради вршења њихових заједничких послова, ваљало би закључити да радна заједница, по правилу, може обављати послове само за потребе удружених организација. Сматрамо, ипак, да радна заједница може обављати, изузетно, одређене послове и за трећа лица, али само под условима унапред утврђеним самоуправним споразумом са удруженим организацијама. Нацрт, вероватно, ово питање оставља на решење самоуправној пракси, али с обзиром да оно може створити (и већ је створило) извесне дилеме мислимо да би било, ипак, корисно да се регулише у изложеном смислу.

6. Основна организација за заједничке послове

Други организациони-статусни облик, који Нацрт предвиђа, за обављање заједничких послова је основна организација удруженог рада. Као што је то већ речено, Нацрт брише све дилеме и контроверзе које су се појавиле у пракси (па и теорији) око могућности организовања радника који обављају прву категорију заједничких послова („административно-стручни, помоћни и њима слични”) у „организацију удруженог рада”. Нацрт је ту изричит — радници који обављају ове послове могу органи-

зовати само радну заједницу. Другачије решење није ни било могуће. Уосталом, и теорија је (мада не увек јединствено) и после доношења Устава јасно указивала да је тешко спојиво с разумом да се производ рада заједничких стручних служби може директно изразити као вредност, а што се изричито тражи за организовање основне организације.⁽¹⁶⁾

Но, ако је код ове категорије послова Нацрт био изричит и јасан, не остављајући могућност за било каква двоумљења, не може се ни приближно рећи да је то случај и код друге категорије послова од заједничког интереса. Наиме, у члану 379. Нацрта је речено да радници који обављају „друге послове од заједничког интереса“ за организацију удруженог рада образују првенствено основну организацију (ако постоје Уставом — чл. 36. и овим законом — чл. 8. ст. 1. и чл. 296. утврђени услови), а у другом плану — радну заједницу. Из ове доста несрећне формулације која, истина, има основа и у тексту Устава СФРЈ (чл. 29. ст. 2.) отвара се питање могућности организовања основне организације и ван радне организације. Наиме, из овакве поставке произилази да се основна организација за заједничке послове може образовати непосредно и у сложеној организацији удруженог рада, а што је, мислимо, неспојиво с уставном дефиницијом основне организације као дела радне организације (чл. 36.) и тим пре, и тим више, са основном одредбом Нацрта израженој у чл. 8. ст. 2. према којој „основна организација не може постојати самостално ван састава радне организације“.

Извлачећи поуке из досадашњег кретања самоуправне праксе, чини се, да је решење било могуће тражити у одвојеном третирању радне и сложене организације удруженог рада, па за радну организацију предвидети образовање основне организације, а за сложену организацију предвидети образовање (био би то сада трећи институционални облик за заједничке послове) радне организације за заједничке послове. Признајемо да овакво решење нема основа ни у уставном тексту, али би се, бар према неким решењима самоуправног организовања у пракси, овај (уставни) текст могао „натегнути“ у овом смислу. Устав је, наиме, предвидео образовање организација удруженог рада (значи и радних организација) за административно-стручне, помоћне и њима сличне послове, под условима које одреди закон, али је, зато за обављање других послова од заједничког интереса предвидео могућност образовања само основне (примарно) организације. Питање је, према томе, да ли је Нацрт могао (пошто је искључио могућност образовања „организација удруженог рада“ за административно-стручне, помоћне и њима сличне послове) да пропише могућност организовања „организација удруженог рада“ (што у сложеној организацији значи само радне организације) за друге послове од заједничког интереса, иако је Устав (чл. 29.) ту предвидео само могућност организовања основних организација и секундарно радних заједница? Наше је мишљење, као што смо то већ рекли, да је Нацрт могао (и требао) тако да поступи. Стога се залажемо, полазећи од изнетих консидерација, за преуређење члана 379. Нацрта у изложеном смислу.

¹⁶⁾ Види више: Кардељ Е.: Наведени рад, стр. 19—21.

7. Грађанско-правни положај радне заједнице

Једно од највише дискутованих питања (и најмање „издискутованих“) у вези радне заједнице, од доношења Устава СФРЈ, је питање њеног грађанско-правног статуса — питање њеног правног субјективитета. Дискусија се није стишала ни после доношења Нацрта, јер неке одредбе овог текста дају повода за питање да ли се он децидирано изјаснио око питања правног субјективитета радне заједнице? Неспорно је, наиме, да Устав СФРЈ (чл. 45.), (као и одговарајуће одредбе републичких и покрајинских устава) међу организацијама и заједницама којима даје својство правног лица не помиње радне заједнице. Нацрт, углавном, понавља (с нешто разраде) ову уставну норму (чл. 31.) испунивши тиме „дуг“ према хијерархијски јачем акту. Повод за дилему да ли је Нацрт доследан Уставу је чл. 222,⁽¹⁷⁾ где се међу организацијама и заједницама које се помињу као друштвена правна лица изричито наводе и друге радне заједнице. Указујући на ову непрецизност, указујемо, уједно, на потребу усклађивања овог члана са осталим делом текста, првенствено са чланом 31. Нацрта.

Ако се изузме непрецизност на коју је указано, може се са сигурношћу рећи да Устав и Нацрт „одбијају“ давање правног субјективитета радној заједници. Овде треба рећи да су и судови јединствени у извлачењу оваквог закључка, а то се види по томе што одбијају да региструју (а овај чин је углавном везан за статус правне личности) радне заједнице.

Конечно, дакле, закључујемо да радна заједница нема својство правног лица ни по Уставу, ни по основу законских прописа, нити јој то својство може бити признато самоуправним општим актима организације удруженог рада у чијем је саставу. Поставља се, овде, питање да ли је такво решење исправно и са становишта праксе одрживо (имајући у виду сигурност правног промета и интересе трећих савесних лица). У покушају да одговори на ово питање теорија не наступа јединствено. На једној страни се налазе они правни писци који се задржавају на констатацији да радна заједница нема својство правног лица закључујући, при том, да она може, и без признавања тог својства, имати одређену (довољну) правну, пословну и страначку способност, користећи се правним субјективитетом радне организације заједнице основних организација или сложене организације удруженог рада, у оквиру којих је образована, те јој, стога, и не треба признавати својство правног лица⁽¹⁸⁾.

Међу ауторима који се изричито декларишу за признавање својства правног лица радној заједници истичемо посебно проф. Јовановића, који каже да се из постојећих прописа може извести несумњив закључак да радној заједници, за сада, то својство није признато, али да се он зала-

17. Види чл. 222, ст. 1. Нацрта.

18. Види: Велимировић др. М.: Нав. чланак, стр. 11—12; Полић др. С.: О спорним питањима око конституисања организација удруженог рада. Самоуправно право, бр. 4/74, стр. 15; Поповић др. Т.: Нав. чланак, стр. 25; Фримерман др. А. — Николић А.: Наведено дело, стр. 84. Вучетић др. В.: Положај радних заједница у организацијама удруженог рада. Припреда и право, бр. 7—8/75, стр. 69; Ивошевић З.: Нав. чланак, стр. 5; Новаковић С.: Нав. чланак у фус ноти 7. стр. 4; Радичевић С.: Нав. чланак, стр. 36—37.

же за такво решење *de lege ferenda* ⁽¹⁹⁾. Придружујући се мишљењу проф. Јовановића, јер сматрамо да интереси сигурности и ефикасности правног промета и, посебно, заштите трећих лица (а радна заједница ће имати потребу за предузимањем правних послова за њу као организацију или за њене раднике, када ће требати да наступи као самосталан субјект и у своје име и за свој рачун) ван организација удруженог рада у чијем је саставу, захтевају такво решење. Залажемо се, дакле, за изричито признавање својства правног лица радној заједници у будућем Закону о удруженом раду. Није на одмет приметити да се текст ранијег Нацрта закона о удруженом раду, који је изашао пре овог, коначног, Нацрта залагао за признавање својства правног лица радној заједници, предвиђајући изричито (чл. 280.) да „радна заједница има својство правног лица са правима, обавезама и одговорностима утврђеним самоуправним споразумом о удруживању”.

Одредбе неких прописа донетих после Устава из 1974. год. стоје такође на позицијама признавања својства правног лица радној заједници. Донет је, на пример, пропис по коме радна заједница може имати свој жиро рачун код Службе друштвеног књиговодства ⁽²⁰⁾, а то право је углавном везано за својство правног лица. Неки најновији прописи предвиђају, такође, да радна заједница може бити одговорна за привредни преступ, ⁽²¹⁾ иако према Закону о привредним преступима „за привредне преступе могу бити одговорна правна лица” (чл. 5. ст. 1.).

Са признавањем правног субјективитета радној заједници везано је и питање њене регистрације, тако да наш став изнет у прилог признавања својства правног лица важи, *mutatis mutandis*, и за питање регистрације радне заједнице, иако Нацрт, иначе, не предвиђа (као поменути ранији текст Нацрта) регистрацију.

8. Самоуправни положај радне заједнице

Радна заједница је самоуправна организација (организација *sui generis*) радника у удруженом раду и субјект је самоуправних односа. Основна и полазна уставна норма којом се одређује самоуправни положај радника у радној заједници је одредба по којој ови радници могу имати самоуправна права „у складу са природом послова које обављају и са заједничким интересима ради којих је радна заједница образована” (чл. 29. ст. 4. Устава СФРЈ). Природа послова које обавља радна заједница и заједнички интереси опредељују се самоуправним споразумом о међусобним правима, обавезама и одговорностима радне заједнице и удруже-

19) Јовановић др. В.: Одговори на питања учесника семинара у Опатији, одржаног од 6. до 8. јуна 1974. год. објављени у часопису: Привреда и право, бр. 9/74, стр. 18—19.

20. Види: Упутство о измени и допуни Упутства о утврђивању и укидању жиро-рачуна (Сл. л. СФРЈ, бр. 35/74);

21. — Закон о плаћању инвестиција (Сл. л. СФРЈ, бр. 30/75),

— Закон о ревалоризацији основних средстава и средстава заједничке потрошње корисника друштвених средстава (Сл. л. СФРЈ, бр. 32/75)

— Закон о изменама и допунама Закона о књиговодству (Сл. л. СФРЈ, бр. 32/75);

них организација, па се, стога, и самоуправност радне заједнице остварује у складу са овим споразумима. То практично значи да, пошто ови споразуми регулишу самоуправна права радне заједнице (односно њених радника) у складу са природом послова које обавља и заједничким интересима ради којих је образована, ипак, постоје извесне разлике у обиму и начину остваривања тих права.

Треба истаћи да се Нацрт не бави одређеније питањем самоуправног положаја радне заједнице. Ипак, он садржи једну генералну норму која, и својом општошћу, разбија све предрасуде и екстремна схватања која су настала после доношења Устава СФРЈ у вези са одређивањем самоуправног положаја радне заједнице у организацији удруженог рада. То је одредба члана 381, ст. 3. која изричито стипулира да се самоуправним споразумом о међусобним правима, обавезама и одговорностима радне заједнице и удружених организација може предвидети давање (само) претходне или накнадне сагласности на акте и радње радника радне заједнице који се односе на остваривање задатака ради којих је радна заједница организована, али не и на акте и радње радника радне заједнице који се односе на остваривање самоуправних права радника радне заједнице. Сагласно овом, чини се, да је на месту мишљење према ком одредбе о радној заједници треба схватити тако да радници радне заједнице као појединци имају иста права као и радници у организацијама удруженог рада (право у погледу средстава за личне дохотке и средстава за заједничку потрошњу), али не и њихов колективитет, радна заједница, па, стога, неотуђива права радника радних заједница не треба схватити на исти начин као ова права радника основних организација (22).

Укратко, може се рећи, да се специфичност самоуправног положаја радне заједнице, односно њених радника огледа, нарочито, у следећем:

- радници радне заједнице немају пуну самосталност у погледу свог самоуправног организовања,
- о образовању радне заједнице одлучују удружене организације,
- радна заједница није субјект самоуправног споразума о удруживању,
- радна заједница нема сопствену репродуктивну основу,
- делокруг (послови и делатност) радне заједнице утврђују удружене организације и радна заједница га не може самостално мењати,
- радна заједница обавља послове искључиво за потребе удружених организација, а може радити за трећа лица само уз сагласност удружених организација.

У овом напису задржали смо се само на неким питањима везаним за радну заједницу, која су била спорна пре доношења Нацрта, а које је Нацрт разрешио или покушао да разреши. Простор нам није дозволио да обрадимо и нека друга, исто тако, врло актуелна питања у вези са образовањем и функционисањем ове нове институције нашег самоуправ-

22. Види: Балог др. Н.: Нав. чланак, стр. 3. и даље;

ног система. Очекујући да ће, сада већ блиски, Закон о удруженом раду дати задовољавајућа решења за самоуправну праксу, не гајимо илузију да ће с њим све бити решено. С друге стране, вероватно је да ће у овој материји која први пут улази у законски простор бити и решења која, са становишта праксе, нису најпогоднија или нису трајна (односно трајнија). Али, и у то смо дубоко убеђени, никакво решење неће моћи да заустави нову реку живота — самоуправну праксу, да изналази боља и адекватнија решења. Сваки закон (а поготову ће то бити случај са овим) тражи позитивне и прегалачке акције. А акције — то смо ми — људи!

Мирко Васиљевић

ОСВРТ НА НЕКЕ ОДРЕДБЕ НАЦРТА ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ КОЈЕ СЕ ОДНОСЕ НА ДИСЦИПЛИНСКУ ОДГОВОРНОСТ РАДНИКА

Пажљивом анализом одредаба о дисциплинској одговорности Нацрта закона о удруженом раду може се приметити да је у њима правно изграђен и оформљен релативно целовит систем дисциплинске одговорности радника у удруженом раду. Но, разуме се, биће неопходна његова даља доградња кроз нормативну делатност у организацијама удруженог рада, како би се изградио један целовит самоуправни систем дисциплинске одговорности радника, који би ефикасно функционисао у самоуправној пракси. Међутим, моја намера није да анализирам све елементе дисциплинске одговорности радника према Нацрту закона, већ би се само осврнуо на два питања која у овом тренутку привлаче моју пажњу више од осталих.

Прво питање односи се на *адекватност употребе назива „радна дисциплина” и „дисциплинска одговорност”*. Бављење овим проблемом на први поглед изгледа да је термилошке природе, али његовом дубљом анализом долази се до резултата, који могу бити корисни — како за праксу, тако и за теорију самоуправних радних односа.

Историјски посматрано, може се запазити да је законодавац по том питању био недоследан. У Закону о радним односима од 1957. године, у глави III, детаљно је разрађен и правно изграђен систем дисциплинске одговорности. У овом Закону је спроведена једна класична концепција дисциплинске одговорности са прецизно изграђеном и уједињеном терминологијом. Посматрано у контексту друштвено економских односа, она одговара степену развоја самоуправљања у привредним предузећима у овом периоду развоја наше социјалистичке заједнице.

Основни закон о радним односима од 1956. године такође садржи одредбе које регулишу одговорност радника за неизвршење обавеза из радног односа. У њему се не говори о повредама радне дисциплине, већ само о одговорности радника због повреда радне дужности. Питање поступка за утврђивање повреда радне дужности и питање изрицања мера због повреда радних дужности, Закон препушта да регулише радна заједница својим општим актом. У Основном закону о радним односима од 1965. године напуштена је класична концепција дисциплинске одговорности, али није створен систем дисциплинске одговорности радника који би био у складу са степеном развоја самоуправљања радника после

у свајања Устава од 1963. године. На овакав прилаз систему дисциплинске одговорности у овом Закону у великој мери су утицала нека схватања у нашој теорији која су изражавала став да су термини „радна дисциплина“ и „дисциплинска одговорност“ творевине буржоаске науке и да одговарају систему најамних радних односа, па према томе, као такви, не могу се употребљавати у законодавству и науци социјалистичког система.

Позитивно радно законодавство у нашој земљи, како Закон о међусобним односима радника у удруженом раду од 1973. године, тако и одговарајући републички и покрајински закони, исто тако регулише материју која се односи на одговорност радника због повреда радних обавеза у удруженом раду. Савезни Закон само начелно прописује у чл. 45. да радници одговарају за неизвршење и друге повреде обавеза у удруженом раду, док у ст. 2. истог члана даје широку ингеренцију основној организацији удруженог рада, у погледу регулисања питања која се постављају у вези одговорности радника.

На крају овог кратког историјског осврта треба приметити да постоји разлика у терминолошком одређивању објекта дисциплинског дела. Тако по Закону од 1957. године објекат заштите је радна дисциплина; по закону од 1965. године објекат је радна дужност; док је у Закону од 1973. објекат радна обавеза.

У Нацрту закона о удруженом раду говори се о одговорности радника због повреде радних обавеза и других повреда радне дисциплине. Значи да Нацрт закона као објекат дисциплинског дела поново уводи радну дисциплину, што је сасвим исправно. Не постоји никакав оправдан разлог да се избегава употреба овог термина, као што је то до сада чинено у нашем радном законодавству од 1965. године до данас.

Треба имати у виду да је дисциплинска одговорност категорија историјског карактера и да је увек треба проучавати у контексту датих друштвено-економских односа, да би се схватила њена улога и место у друштву, јер је у крајњој линији она њима детерминисана. Према томе, она је постојала у свакој производно-организованој заједници, али се кроз историју развијала и мењала, имајући при том различиту како садржину тако и социјалну и друштвену основу. Дисциплина у капиталистичком систему није иста као и дисциплина у социјалистичком систему — како по својој садржини и карактеру, тако и по својој улози. У буржоаском друштву правила радног реда, а самим тим и радна дисциплина, су наметнута радницима од стране власника средстава за производњу и, сходно томе, служе као један од инструмената за заштиту експлоатације радника и омогућују увећање профита. Међутим, у социјалистичком систему, у условима развоја самоуправљања, радни људи су носиоци процеса изградње нормативних аката, а кроз њих и система дисциплинске одговорности. При томе они настоје да допринесу хуманизацији односа на раду, а самим тим и отварању процеса изградње морално јаке, стабилне, самоуправно опредељене и стваралачки оријентисане личности радника у удруженом раду. Према томе, у социјалистичком систему треба јачати и развијати дисциплинску одговорност као

елеменат самоуправног организовања и „једног од основних деривата друштвене својине и самоуправљања”.¹⁾

Друго питање на које желим да се осврнем односи се на *проблем састава органа надлежног за утврђивање повреда радне дисциплине и одговорности учиниоца дисциплинских дела, као и вођења дисциплинског поступка и изрицања дисциплинских мера и казни*. У погледу овог питања, Нацрт закона о удруженом раду предлаже новине — како у погледу самог одређивања органа, тако и у погледу његовог састава — у односу на решења Закона од 1965. и 1973. године. У чл. 172. ст. 1. Нацрт закона предвиђа дисциплински комисију као орган за утврђивање повреда радне дисциплине и одговорности учиниоца дисциплинских дела, као и за вођење поступка и изрицање дисциплинских мера и казни. У чл. 173. ст. 3. Нацрт закона прописује да једну четвртину дисциплинске комисије морају сачињавати лица изван основне организације удруженог рада, која бирају радници у основној организацији на предлог већа удруженог рада скупштине општине на чијој се територији налази организација удруженог рада. У образложењу Нацрта закона не даје се објашњење о томе који су разлози утицали на састављаче текста Нацрта да прихвате овакво решење у погледу састава дисциплинске комисије. Но, и поред тога, могу се навести два разлога, који су свакако — поред других мање важних — допринели прихватању ове солуције. Један од разлога, који је истицан и у јавној дискусији, тиче се отклањања елемената субјективности у покретању и вођењу дисциплинског поступка, којих је било у пракси, а који су могли да штете, било заштити права радника против којих се води поступак, било заштити интереса других радника у удруженом раду. Други разлог је потреба за појачањем улоге друштвено-политичке заједнице у поступку заштите друштвене својине и самоуправних права радника у удруженом раду.

Прихватање овакве структуре дисциплинске комисије не би било у складу са концепцијом и идејом развоја самоуправљања у основној организацији удруженог рада, као и са укупним системом одговорности, који је један од најзначајнијих принципа нашег друштва. Основна организација удруженог рада представља основну ћелију самоуправљања у нашем друштвено-економском и политичком систему, у којој радници равноправно и непосредно остварују друштвено-економска и друга самоуправна права и уређују међусобне односе у раду. Дисциплинска одговорност не представља ништа друго него однос између радника поводом извршавања њихових радних обавеза, које им у систему поделе рада у основној организацији припадају. Ако је радницима Уставом загарантовано да на економски целисходан начин користе средства у друштвеној својини која чине основу укупног друштвеног рада, ако радници самоуправним актима организују целокупан живот у основној организацији, а превасходно процес економске репродукције, онда је неприхватљиво да они не могу успешно остваривати ефикасну заштиту радне дисциплине

1) Проф. Јован Ђорђевић: „Одговорност у радним организацијама у систему друштвене својине и самоуправљања”, Институт за упоредно право и Финансијски студео, Београд 1968.

која је у односу на питања која они самостално регулишу — у крајњој линији — изведено питање. Постојање радне дисциплине и дисциплинованог понашања радника мора се обезбедити превасходно на другим пољима, па тек на пољу правних институција. Ваља нагласити да је радна дисциплина, посматрана као многодимензионална друштвена категорија, условљена читавим снопом различитих чинилаца, као што су: организација рада, однос радника према средствима за производњу, радне и професионалне способности радника, степен опште културе радника, систем расподеле дохотка (посебно личних доходака) и степен развијености самоуправљања радника. Треба имати у виду да поједини од ових детерминирајућих фактора нису довољно развијени и да се то одражава на економску, социјалну и моралну страну дисциплинске одговорности.

Заштиту самоуправних права радника и друштвене својине треба стално развијати и јачати, јер ова заштита, у крајњој линији, изражава однос друштва према радном човеку, а самим тим и степен његове хуманости. Према Нацрту закона, радницима су дате широке могућности за заштиту њихових права од свих видова злоупотреба и бирократске арбитерности. По одредбама Нацрта закона радници имају низ права у вези покретања и вођења дисциплинског поступка, као што су нпр.: право да буду саслушани, право на одбрану, право на приговор против првостепене одлуке другостепеном органу, право да се обрате надлежном органу инспекције рада и право да против коначне одлуке воде спор пред судом удруженог рада. Овде још треба имати у виду и улогу синдиката, чија је основна функција да штити права и интересе радника на раду и права која радници имају на основу рада. Као што се може приметити, предвиђена је читава једна лепеза заштитних механизма, који у пуној мери пружају гаранتيју радницима да ће њихова права бити ефикасно заштићена, само их у пракси треба поштовати и правилно примењивати.

Наравно, ни једног тренутка не треба запоставити улогу друштвено-политичке заједнице у заштити друштвене својине и самоуправних права радника у удруженом раду, али зато треба наћи погодан механизам који ће одговарати укупном систему односа који постоје између основне организације удруженог рада и друштвено-политичке заједнице. С друге стране, сигурно је да се путем избора једне четвртине чланова дисциплинске комисије изван основне организације удруженог рада, а на предлог већа удруженог рада скупштине општине, неће битно ојачати улогу друштвено-политичке заједнице у поступку заштите друштвене својине и самоуправљања. Сам Нацрт закона обезбеђује у овој материји ефикасан утицај друштвено-политичке заједнице, кроз један цео вит систем. Пре свега, придвиђа се да надлежни орган друштвено-политичке заједнице може покренути дисциплински поступак. Затим, судови удруженог рада, штитећи интересе и права радника у радном спору, истовремено остварују и интересе друштвене заједнице.

Из свега реченог произлази да би члан 173. став. 3. Нацрта закона о удруженом раду требало изменити у том смислу да се у састав дисциплинске комисије не морају бирати чланови који нису у радном од-

носу у основној организацији удруженог рада, осим ако се супротно не предвиди одговарајућим самоуправним општим актом организације. Сматрам да би ово било у складу са степеном развоја самоуправљања предвиђеним у Нацрту закона о удруженом раду.

Боривоје Шундерић

САДРЖАЈ

<i>Др Борислав Благојевић:</i> Поводом Нацрта закона о удруженом раду	263
<i>Др Драгољуб Кавран:</i> Питања кадровске функције — — — —	271
<i>Др Владимир Јовановић:</i> Облици самоуправног организовања удруженог рада — — — — — — — — — — — — — —	277
<i>Др Владета Станковић:</i> Нека питања облика удруживања рада —	289
<i>Др Живомир Борђевић:</i> Неколико напомена о Нацрту закона о удруженом раду — — — — — — — — — — — — — —	295
<i>Др Будимир Кошутић:</i> Нацрт закона о удруженом раду — разрешење одређених дилема — — — — — — — — — — — — — —	305
<i>Др Драгутин Шошкић:</i> Неки теоријски основи економске садржине друштвене својине у Нацрту закона о удруженом раду —	309
<i>Др Стеван Врачар:</i> Теоријскоправни значај Закона о удруженом раду — — — — — — — — — — — — — — — — — —	317
<i>Др Боровоје Познић:</i> Осврт на одредбе од процесног значаја у Нацрту закона о удруженом раду — — — — — — — — — — — — — —	351
<i>Др Влајко Брајић:</i> Нека питања о одговорности радника у Нацрту закона о удруженом раду — — — — — — — — — — — — — —	361
<i>Др Павле Николић:</i> Нацрт закона о удруженом раду и самоуправљање радника — — — — — — — — — — — — — — — — — —	367
<i>Др Миодраг Трајковић:</i> Доношење одлука у новом самоуправном систему —	371
<i>Мирко Васиљевић:</i> Радна заједница организација удруженог рада у светлости Нацрта закона о удруженом раду — — — — — — — — — — — — — —	383
<i>Боровоје Шундерић:</i> Осврт на неке одредбе Нацрта закона о удруженом раду које се односе на дисциплинску одговорност радника —	399

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откупце 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 1976. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин. 90.—
2. За појединце	„ „ 60.—
3. За студенте (редовне и ванредне)	„ „ 20.—
4. За један примерак	„ „ 15.—

Претплата за иностранство износи н. д. 140.—

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број
60803-740-032-4356

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