YU ISSN 0003 — 2565

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ЈАНУАР — АПРИЛ
1977.

Уређивачки одбор:

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

Технички уредник Вукосава Манојловић

Штампа: Штампарија ПТТ — Београд, Таковска 2

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXV | јануар — април 1977. | Број 1 — 2

О ЈЕДНОМ НОВОМ ПРАВУ ОБЕШТЕЋЕЊА НЕСРЕЋНИХ СЛУЧАЈЕВА У САОБРАЋАЈУ

Свакако је сасвим неопходно истицати тежину проблема који се односе на предупређење и обештећење несрећних случајева у саобраћају.

Међутим, несумњиво је допуштено, насупрот томе, чак и када се обраћамо обавештеној јавности, подвући јачину покрета реформе права обештећења, који се сада појавио у целом свету а поглавито у Сједињеним Америчким Државама. Нарочито пада у очи да су предлози у Сједињеним Америчким Државама све енергичнији, и да су два најрадикалнија предлога који су били поднети у свету (изузимајући питање социјализације осигурања) предлози који потичу од стручњака за питања осигурања, с једне стране, предлог поднет 1968. године од стране American Insurance Association и, с друге стране, предлог који је поднео 1970. године Одсек за осигурање Државе Њујорк, предлог који је гувернер Рокфелер поднео законодавном телу државе.

Узимајући у обзир озбиљност ових проблема, хтели бисмо да изложимо овде, у најкраћим потезима, аргументе који иду у прилог једне реформе права, а затим да испитамо приговоре који се супротстављају овим предлозима реформе и извесне проблеме које они покрећу.

I. — Потреба једног новог права

Многи разлози изгледа захтевају да се приступи остварењу реформе права у области обештећења несрећних случајева у саобраћају.

---

* **Напомена Редакције:** Проблем односа одговорности и осигурања заокупља већ дуже време правничку јавност широм света. Ово је посебно видно после ширења обавезног осигурања власника моторних возила од одговорности. Међу онима који улажу напоре у тражење нових решења за овај однос спада свакако и Проф. **André Tunc.** Познат је његов „Пројекат", у ствари предлог за законско решење овог проблема на нов начин путем разграничења осигурања и одговорности. У овом раду који „Анали" објављују Професор **Tunc** детаљније расправља проблеме који проистичу из постојећег односа осигурања и одговорности у области штета од моторних возила и даје своје предлоге за решавање ових односа који су иначе садржани у његовом поменутом „Пројекту".

1. Са историјске тачке гледишта, пре свега, изгледа несумњиво да право одговорности није било обрађено у циљу накнаде случајне штете.

У току векова, право одговорности задржало је, ако не верско обележје, а оно бар морално и социјално обележје. То право је, пре свега, санкција против онога који је учинио неко зло и самим тим једна техника која треба да обесхрабри рђаве делатности. То је, само узгредно, једно средство за накнаду штете. Грађанска одговорност као и кривична одговорност, створена је да би била примењена на људе који су имали да бирају између социјалног опхођења и антисоцијалног опхођења, између доброг и зла, и који су се определили за ово друго. У ствари, у садашње време још известан број теоретичара и практичара употребљавају ове изразе када говоре о грађанској одговорности. Редактори француског Грађанског законика усвојили су са извесним устезањем одговорност лица које је било само мало невешто или олако непажљиво. На сваки начин, 1804. године, случајне грешке биле су ретке.

У садашње време, од како је наступила индустријска револуција у XIX веку, случајне штете чине суштину случајева грађанске одговорности. То је једна нова глава у градиву и то глава која је врло рђаво прилагођена традиционалном оквиру. Несрећни случај, у ствари, већ је по самој дефиницији један немио и **непредвиђени** догађај. Он заиста не мора бити потпуно непредвиђен. Он може бити резултат једне људске делатности. Али то не би био несрећан случај да се није догодио против воље свога извршиоца, који је, уосталом, и сам жртва тога случаја или се изложио да то буде својом делатношћу. Није се због оваквих услова створило право одговорности.

Случајне штете су се знатно умножиле од како је наступила индустријализација. Оне су резултат, више или мање неизбежан, употребе машина. Ово је било запажено у појединим земљама већ крајем XIX века за несрећне случајеве на раду. Али то није признавала већина правника што се тиче несрећних случајева које су проузроковале машине на точковима зване аутомобили, које су сада много опасније него ли машине у фабрикама.

2. Са техничке тачке гледишта, садашње право је засновано на конфузији између пропуста и кривице.

По традиционалним правилима, одговорност не постоји, било у контексту **занемаривања** common law-а, било у појму правне кривице садржане у Законику, за онога који се понашао као исправан грађанин. Међутим, када неко начини другоме случајну штету, одговорност извршиоца штете (као и одговорност жртве) обично се утврђује на основу једноставних пропуста који су се могли учинити. Пропусти су сматрани као нехатности или као кривице, мада ниједан „разуман човек" или „добар родитељ" није у стању да избегне да учини пропусте на више или мање сталан начин.

У овоме се налазе најосновније противуречности између начела грађанске одговорности и њихове свакодневне примене на случајне штете. Не допуштамо да исправан грађанин учини пропуст, као што не допушта-

мо да украде или убије. Међутим, ако посматрамо практично опхођење грађанина, очигледно је да он нити украде нити убије намерно. Али такође је очигледно, када он игра тенис, да му се дешава да промаши лопту, када игра голф да не погоди непосредно у рупу коју гађа, када говори да стално прави грешке граматичке или синтаксне. Он је по природи склон да греши и он остаје такав и када узме у руке волан свога аутомобила. Ниједан закон не може обезбедити да човек буде способан да управља својим колима од Штокхолма до Париза, с тим да не учини никакав пропуст или да му каткада не попусти пажња. У ствари, анкете су потврдиле да добар возач просечно учини по један пропуст на свака три километара. Већина пропуста, наравно, не проузрокује штете. Али довољно је да се стекну несрећне околности да би проузроковале несрећан случај.

Сматрати пропуст као кривицу јесте противуречност у исто време правним начелима која се исказују и обичном здравом разуму. Пропусти и непажње су статистички неизбежни; они су исто толико својствени природи човековој као потреба за спавањем и за исхраном. Они не би требало да повуку за собом ни кривичне ни грађанске санкције.

3. Под овим условима произилази да право грађанске одговорности, онако како га ми примењујемо на несрећне случајеве у саобраћају, није ништа друго до једна огромна тешка машина која само потврђује ударе судбине.

Посматрајмо један пример нарочито упадљив и који смо, нажалост, узели из праксе. Један лекар, који је управљао својим колима једне вечери пошто је обавио напоран рад у току целог дана погине у судару са другим возилом. Он је био у пуној снази и налазио се на челу једног значајног лекарског кабинета. Оставио је за собом удовицу и деветоро деце од којих ни једно није завршило студије. Његова породица примиће врло велику одштету, која вероватно премашује милион нових франака, или неће примити ништа. Која ће бити основа наше одлуке? Ако се предложи да одштета буде одобрена или одбијена према томе да ли је тај лекар био добар возач или осредњи возач, свако ће морати признати да је такав систем бесмислен. Ако је лекар био осредњи возач, требало би можда повећати премије за осигурање које су од њега захтеване или чак повући му возачку дозволу. Али било би за осуду допустити му да и даље користи возачку дозволу, да му се не повећавају премије осигурања и, онога дана када се догоди несрећни случај, да његова породица остане у беди. Међутим, наше садашње право је још примитивније и још бесмисленије од онога које смо горе поменули. Основа одлуке судије, у ствари, неће бити способност лекара да добро управља колима, већ каквоћа рефлекса које је имао у тренутку несрћног случаја. Ако се неколико година после овога случаја судови изјасне да се несрећни случај могао избећи да је возач повећао брзину уместо што је кочио, породица заслужује да буде остављена у беди. Исто тако, треба је оставити у беди ако је лекар био жртва једног тренутка непажње услед премора после напорног радног дана или услед бриге коју му је задавао један од његових болесника.

Ако се ставимо на тачку гледишта логичну, хуману, моралну или социјалну, очигледно је да се садашњи систем не може одбранити. Ми по-

тврђујемо ударе судбине уместо да покушамо да ублажимо њихове последице.

4. Садашње право такође не познаје, у врло великој мери, деформације које му доноси осигурање од одговорности.

Ове су деформације, међутим, очевидне. Због осигурања од одговорности ниједан возач не подноси више последице од пропуста или кривица које је могао да учини и који проузрокују штету другоме. Он је потпуно заштићен од грађанске одговорности. Повезивање права одговорности и осигурања од одговорности доводе такође, у овој области, до једног парадоксалног стања. Возач не одговара више за штету коју може да причини другоме. Насупрот томе, сваки возач, велосипедиста или пешак, мора и даље да подноси сам последице штета које трпи услед једног пропуста који је могао да учини. Тако, док сам за воланом у мојим колима, не одговарам за штету коју могу причинити другоме, чак и најгрубљом мојом грешком. Напротив, када напустим моја кола и постанем безопасан и угрожени пешак, онда постајем одговоран према друштву за најситније моје пропусте или моје непажње. И у овоме случају ову супротност између штете проузроковане другим и штете која се подноси изгледа да је немогуће оправдати на коме год плану будемо били.

5. Горе описано стање само је пример једне шире појаве: непознавање могућности распоређивања и распростирања штете која долази од осигурања.

Ове могућности свакако су коришћене за заштиту возача. Када они проузрокују штету, осигурање им омогућава да не подносе индивидуално терет те штете. Ово је потпуно оправдано ако се има у виду да је немогуће управљати једним аутомобилским возилом а да се други не излажу ризику. Али зар не треба, утолико пре, прибећи осигурању у корист жртава? Ако су возачи, који стварају ризике у саобраћају заштићени од стране осигурања, зашто не би били такође покривени осигурањем они који су изложени ризицима? Питање се поставља нарочито онда када је жртва задобила телесне повреде или је изгубила живот услед једног случаја више силе. Како у Шведској тако и у Француској, Врховни суд је усвојио гледиште да би стварање последице на путу могло, под извесним околностима, да представља за једног аутомобилисту случај више силе. Чињеница је тачна. Али правна последица која из тога проистиче је поражавајућа: ако се аутомобилиста, који је изненада наишао на поледицу под таквим условима да се може користити извињавајућим околностима, са својим колима која су склизнула ранио или убио другог корисника тога пута коме се ништа не може замерити, жртва или његова породица немају право ни на какву накнаду штете. Овде постоји једно решење које је у правом смислу речи неодрживо.

6. Треба признати такође да правници не познају у потпуности сложеност чинилаца чије учешће проузрокује несрећне случајеве у саобраћају.

Када се догоди судар, то је несумњиво последица, за правника, кривице једног од возача или обојице (сасвим изузетно једног трећег лица

или случаја више силе). Правник не истражује ништа преко онога што је проузроковало несрећан случај у последњем тренутку. Међутим, сви стручњаци који испитују предупређивање несрећних случајева у саобраћају констатују да су пропусти у управљању колима статистички неизбежни, али да су, насупрот томе, у суштини, несрећни случајеви највише проузроковани путевима (њиховом основом, њиховим профилима, материјалима и облогом, осветљењем) и од стране самих возила (способност возила да остане на линији пута коју је одредио возач, кочење, осветљење, мртви углови у виду спреда и позади, отпорност ударима, унутрашње уређење). Исто тако, они констатују да би штета била знатно мање опасна да се рањеницима брже пришло у помоћ и на много ефикаснији начин. Ништа од свега тога правник не узима у обзир: посматрајући несрећан случај он само узима у обзир најповршније узроке, који најмање трају и који су у исто време најнеизбежнији. Наводимо још један пример о томе. Шведска је вероватно у данашње време једина земља у којој је ношење каиша безбедности обавезно. У свакој другој земљи, ако путник у аутомобилу погине у судару а да није привезао каиш безбедности, којим су, као што можемо претпоставити кола била опремљена, судови ће рећи да је смрт била проузрокована кривицом једног или другог возача. Међутим, у извесним случајевима лекар или вештак за предупређење несрећних случајева може потврдити да би употреба каиша заштитила жртву од смрти а можда и од сваке теже повреде. Суд који доносе правници о томе, дакле, потпуно је извештачен. Та извештаченост постаје увредљива када је жртва изложена томе да буде одбијена од обештећења услед пропуста који је могла да учини. Зашто од ње захтевати, и то само од ње, да буде у потпуности исправна, док су сви остали чиниоци који су проузроковали штету, било да су то кола, путеви или служба хитне помоћи, били неисправни?

7. Садашње право је такође одраз једне филозофије која је превазиђена. Вековима известан фатализам према несрећном случају служио је као оправдање правилу да се накнада штете може захтевати само уколико је могуће позвати се на једну кривицу. Међутим, француски Грађански законик, који је и сам наследник Римског права, створио је једну одговорност без кривице коју подносе власници зграда у распадању и животиња, које су биле опасне ствари тога доба. Али, у току XIX века, традиционални дух обештећења заснован на кривици постао је јачи зато што су узети у обзир императиви капитализма који се почео развијати: сматрало се за нужно да не треба оптеретити индустријска предузећа, која су изгледа отворила пут човечанства, трошковима ризика које она стварају. Данас је јасно да је овај примитивни капитализам превазиђен, када се појавила општа тежња људи, у исто време, за већом безбедности.

Ово су теоријски разлози који се истичу у прилог нових закона. Овде ћемо изоставити све практичне неповољности садашњег система, неповољности чија је озбиљност различита од једног народа до другог, али које су обично једна велика неизвесност права, велико задоцњење у накнади штете, пренатрпаност судова, врло велики трошкови функционисања, опште непоштење (жртве које траже да им се плати већа накнада него што би то смело да буде, јер осигурачи настоје да не плате оно што

дугују), и одсуство усаглашавања права са осталим изворима обештећења жртве.

Као привремени закључак овог испитивања може се изложити следеће: изгледа да случајне штете захтевају данас једно обештећење, обештећење које би било независно од свих кривица и које произилази од колективних механизама. Ово је обештећење лако извести у погледу несрећних случајева у саобраћају, јер већ сви возачи морају бити осигурани, лако би било подесити право на такав начин да све жртве, бар у начелу, буду обештећене.

II. — Приговори и проблеми

Иако нема могућности да се овде отвори потпуна дискусија о начелу обештећења свих жртава, потребно је бар испитати главне приговоре изложене о овој идеји и главне проблеме које она повлачи за собом.

1. Један је приговор сасвим уобичајен. Он се заснива на идеји да је одговорност за кривицу велики друштвени регулатор људских делатности и да би било врло опасно, социјално и морално, укинути је.

У ствари, ова бојазан није основана. И у овом случају она почива на кофузији кривице и пропуста. Сем тога, она не води рачуна о чињеници да у већини земаља возачи обавезно морају бити покривени осигурањем од одговорности, и да ни у једној земљи возач који је заиста обазрив и разуман не пристаје да управља возилом док није покривен таквим осигурањем. Као што је већ речено, у садашње време само се одговара за штету која се лично подноси услед једног пропуста или непажње, тако да прво не би могло имати друго дејство до да нас обесхрабри да постанемо жртве несрећних случајева у саобраћају, што изгледа сасвим непотребно.

Уосталом, ако би право имало дејство предупређења, оно би било једна крајње примитивна техника. Већина пропуста и кривица возача једног велосипедисте или једног пешака не повлаче за собом, у ствари, никакву санкцију. Санкција коју сачињава несрећан случај дешава се можда само једанпут у хиљадама или милионима пропуста или неисправних опхођења. Она се појављује, дакле, само случајно. Уосталом, сам значај санкције је у потпуности питање случајности. Од два пешака који, заједно, прелазе преко улице на једном месту где то не би смели учинити, један ће погинути док ће други сасвим лако бити рањен или ће остати неповређен. Традиционално право могло би бити у овом погледу само једно грубо и каприциозно средство предупређења. Али када се ствари реалистички посматрају, констатује се, као што је речено, да оно више не игра никакву улогу у једној политици предупређења.

2. Други приговор се често чини изради новог права несрећних случајева у саобраћају: зашто стварати право које је повољно за жртве несрећних случајева у саобраћају а не за све жртве случајних штета. Овај приговор назвали су у Сједињеним Америчким Државама приговор каде. Зашто обештетити лице које је рањено у несрећном случају у саобраћају услед једног нехата или једне несмотрености које је оно учинило, а не лице које се повредило оклизнувши се у својој кади?

Међутим, постоје јаки разлози по којима је пожељно одмах приступити изради права несрећних случајева у саобраћају.

На првом месту, несрећни случајеви у саобраћају представљају прави друштвени проблем, што не представљају остале случајне штете. Према томе, треба што пре решити овај проблем, не занемарујући при томе истраживање која се покрића могу обезбедити за друге случајне штете.

С друге стране, лице које се случајно у кади оклизнуло, сем уколико није закључило лично осигурање живота или од несрећних случајева, може само очекивати да ће добити обештећење од скупа заједнице. При томе, ако у Шведској социјално осигурање обезбеђује тако висока обештећења да би се могло питати да ли право одговорности задржава још неку корисност за случајеве телесних оштећења, у свим осталим земљама света, насупрот томе, проблем се још не поставља на тај начин. Покриће социјалног осигурања далеко је још од тога да обезбеђује жртви несрећног случаја обештећење које би се могло упоредити са оним које она очекује данас када је жртва несрећног случаја у саобраћају. Жртва несрећног случаја у саобраћају налази се у посебном положају, она је жртва једне опасне ствари и очекује од власника те ствари обештећење скоро у целокупности.

Најзад, баш због тога што су аутомобили опасне ствари, они су сви покривени осигурањем. Један врло сложени механизам, и који сада функционише по застарелим правилима, осигурава ризике које они проузрокују. Потребно је приступити реформи правила да би садашњи механизам могао функционисати на један више задовољавајући начин.

3. Постојало је мишљење да би обештећење свих жртава неминовно повукло за собом огромно повећање премија. То није тачно. У ствари, нови терет требало би да буде накнађен, с једне стране, знатним упрошћавањем механизама обештећења што би смањило трошкове функционисања и, с друге стране, израдом нових правила који би на тачнији начин одредили штету коју треба накнадити, чиме би се окончале постојеће и врло скупе злоупотребе при осигурању.

Немогуће је, наравно, расправљати овде о овоме питању превасходно техничком и чији се подаци, уосталом, разликују од једне земље до друге. Мора се, међутим, признати да су закључци изложени ове године чак и у извештају Одсека за осигурање Државе Њујорк врло упечатљиви. Када би се свим жртвама накнадили сви економски губици који проистичу од телесног оштећења без икаквог разликовања, резерве или границе, као и штете имовини које су проузроковала возила изузев штете које су сама возила претрпела, премија би била 44% од оне које данас постоји. Заиста, већина аутомобилиста би желела да буде такође покривена штета коју је претрпело њихово возило. У томе циљу они би могли имати могућност да закључе допунско осигурање обавезног осигурања, које покрива њихов аутомобил од свих штета. Уштеда би онда била мања, али би ипак износила 33% од садашњих премија, то јест, премије би биле сведене на 67% од онога што су у садашње време. Наравно, ови бројеви немају универзалну вредност. Али они дају идеју о уштедама које се

могу остварити када се спроводи функционисање осигурања аутомобила на рационалнији начин и окончају све разне врсте расипања.

Ово су главни приговори поднесени на предлоге реформе и одговори које треба на њих дати. Наведимо сада укратко известан број проблема.

4. Пре свега, да ли је потребно, у један систем обештећења жртава без обзира на пропусте, поново увести ипак посебна правила за случај када је учињена кривица у правом смислу те речи?

Показано је, заиста, да је садашње право почивало на конфузији између пропуста и кривица. Међутим, већина несрећних случајева проузрокована је пропустима а не кривицама. American Insurance Association је указала на то да у случајевима судара аутомобила изгледа да је кривица била учињена само у мање од 5% случајева, и да чак у несрећним случајевима који нису били проузроковани сударом аутомобила (несрећни случајеви који наступе услед судара са једним чврстим предметом) могла се само открити кривица у мање од 10% случајева. Међутим, може се приметити да је, на путевима, опхођење извесног броја аутомобилиста заиста такво да има елемената кривице. Они стварају ризике које не би смео да чини један возач свестан своје одговорности. Да ли те кривице треба да остану некажњене? Да ли то не захтева правда, као и политика предупређења несрећних случајева?

Ја сам, лично, потврдно одговорио на то питање у једном предлогу који сам имао част да поднесем у Француској. Али кривице су узете у обзир само у оквиру нових начела.С једне стране, треба посматрати само кривице возача аутомобила а не и кривице пешака. Сем тога, када пешак учини кривицу, којом свој живот излаже опасности, изгледа сасвим узалудно очекивати да ће претња једне грађанске санкције моћи да измени његово опхођење. С друге стране, санкција кривица треба да буде иста као и кривица која је проузроковала штету другоме или самом њеном извршиоцу: треба одбацити парадокс садашњице по коме се не одговара за штету причињену другом лицу својом кривицом, а одговара се само за штету која се подноси. Затим, санкција ни у ком случају не треба да буде аутоматска. Неприхватљиво би било усвојити мишљење да зато што је један човек учинио кривицу, на пример, што је сувише брзо возио да не би пропустио један важан састанак, да он и његова породица буду упропашћени до краја живота; неправедно би било такође довести до пропасти једног човека и његову породицу зато што је возач пре него што је узео волан у руке попио већу количину алкохола, што је, на жалост, доста чест случај у Француској. Уколико се треба борити помоћу полицијских мера против претерано брзе вожње и пијаног стања за воланом, утолико би било неправедно упропастити једну породицу када се догоди несрећан случај. Најзад, пажљиво посматрање кривица не би требало да служи као изговор да се поново воде непрекидне дискусије о оправданости обештећења. У циљу измирења свих ових чинилаца ја сам предложио следеће: када је један аутомобилиста кажњен од стране надлежног суда на неку већу казну (на пример осам дана затвора) суд може сасвим слободно, узимајући у обзир све елементе случаја у питању, подразумевајући породи-

чне обавезе одговорног лица, донети одлуку да то лице у целокупности или делимично изгуби преимућства осигурања. Друкчије речено, ако је и сам кривац жртва, судија може ослободити осигурање од обавезе да га у потпуности обештети и под претпоставком да је несрећни случај причинио штету само другом лицу, осигурач који би имао у потпуности да накнади штету жртви може покренути поступак против извршиоца несрећног случаја у границама које одреди судија.

Немајући могућности да опширно водимо дискусију о овоме предлогу, мислим да би он могао бити правичан и користан и не би повукао за собом многе проблеме. Међутим, морам констатовати да најновији предлози које су израдили американски осигурачи, било да је у питању предлог American Insurance Association или предлог Отсека за осигурање Државе Њујорк, не садрже никакво слично правило.

5. Да ли би требало правила за накнаду штете да заштите на исти начин све жртве?

Питање је врло сложено. Изгледа јасно, пре свега, да пешаци, велосипедисти и путници на возилима треба да буду покривени на исти начин. Питање се поставља, насупрот томе, и за самога возача. Заиста, са тачке гледишта предупређења штете возач је тај који ствара ризик и, с друге стране, са једне више техничке тачке гледишта, може се поставити питање да ли му осигурач може обезбедити скоро потпуно обештећење не познавајући његов професионални приход и немајући потребу да прилагоди премију овом професионалном приходу.

Ово је, у ствари, један приговор који су ми упутили осигурачи када сам предложио да све жртве несрећних случајева у саобраћају буду покривене на исти начин (и то, видећемо, покривене што је више могуће својим властитим осигурачем). У садашње време, приметили су ови моји критичари, осигурач може да покрије аутомобилисту не знајући који је његов приход и не захтевајући од њега одговарајућу премију, јер он штити његове жртве, које су по предпоставци непознате. Почев од тренутка када ће осигурач покрити возача, потенцијалну жртву у свим несрећним случајевима, он ће морати да мења премију уколико се буде повећао приход овога возача.

Под овим условима предложио сам да аутомобилиста, у време када се осигурава, сам лично пријави, не свој стварни професионални приход, већ професионални приход на чијој основи он сматра да возач у моменту несрећног случаја треба да буде обештећен. Наравно, премија коју захтева осигурач имала би да буде израчуната према овој пријави. Решење је несумњиво могуће, и известан број проблема које оно поставља лако се могу решити. Међутим, није сигурно да је ова мала компликација потребна. Заиста, апсолутна правда у погледу премија осигурања не постоји. Но, може се претпоставити да постоји известан однос, несумњиво прилично груб, али ипак стваран, између прихода једног лица и вредности његових кола, тако да би премије израчунате на основу извесног броја чинилаца, али који строго воде рачуна о вредности кола, самим тим приближно водиле рачуна о приходу возача. С друге стране, посматрати приход возача

било би такође мање потребно ако се постави максимум преко којег приход жртве не би био узет у обзир. Мало даље поново ћемо узети у разматрање овај проблем.

У сваком случају треба констатовати да два последња предлога припремљена у Сједињеним Америчким Државама покривају на исти начин све жртве. Тако Предлог American Insurance Association, који утврђује максимум професионалних прихода на 750 долара месечно, и предлог Одсека за осигурање Државе Њујорк, који не предвиђа никакав максимум, али који као што изгледа наговештава да би премије имале да се мењају са социјалном категоријом власника аутомобила и, према томе, са његовим претпостављеним приходом.

6. Које штете треба накнадити?

Све дискусије које су недавно вођене у Сједињеним Америчким Државама по питању обештећења несрећних случајева у саобраћају нарочито су истакле да је било потребно, у случају задобијања телесних повреда, покрити економске губитке жртава. Ово значи да у случају рањавања, треба осигурати накнаду свих лекарских и болничких трошкова као и личног или професионалног преваспитавања, а исто тако све губетке од зараде или од прихода, и покрити трошкове замене жртве на послу, ако је она обављала рад не примајући никакву зараду (ово је нарочито случај жене или мајке која ради у свом домаћинству). У случају смрти треба такође настојати да се замени жртва у приходу или у служби које је она обезбеђивала онима који су од ње зависили.

Можемо се питати, међутим, да ли је потребно накнадити у целини ове економске губитке, или да није оправдано поставити максимум преко кога економски губици неће бити узети у обзир. Аутомобилисти морају накнадити штету коју причине другим обичним грађанима, али да ли су они обавезни такође да гарантују приходе Битлсима или Брижит Бардо када они дођу у опасност излажући своје драгоцене личности ризицима који постоје на улици или на путу? Стварно, уосталом, особе које имају изузетно високе професионалне приходе покривене су већ личним осигурањем: избегло би се према томе расипање када би се утврдио максимум прихода који треба накнадити. Ја бих лично био наклоњен једном таквом максимуму, под условом да се његова висина креће у разумним границама. Могло би се прихватити мишљење, на пример, да ниједан професионални приход који би био узет у обзир не буде изнад плате једног судије Врховног Суда. Међутим, ја морам констатовати две чињенице: прво, ови приходи изузетно високи изгледа сасвим слабо оптерећују осигурање аутомобила, баш зато што су ретки; друго, предлог Одсека за осигурање Државе Њујорк не предвиђа никакав максимум (важно је при томе подсетити да он предвиђа премију која зависи од социјалне категорије аутомобилисте).

Накнада неекономских губитака намеће се очевидно много мање, било да су у питању болови, естетско оштећење, губитак једног рођака који је био драг, или одсуство жеље за даљим животом, што је наступило као последица немоћи која је више или мање изражена. Традиционално право, бар што се тиче Француске, у погледу одговорности, одобрава накнаду

ових губитака. Треба ипак констатовати да, ако пођемо од идеје да је аутомобил опасна ствар и да треба да покрије економске губитке свих жртава, накнада неекономских губитака мање се намеће. Она није увек неоправдана, али она захтева веће премије. Она је, у извесној мери, један луксуз. Усвојити је или одбацити питање је оцењивања за сваку земљу или може бити (у једној техници осигурања о којој ћемо говорити) за сваког осигураника. Ако се одобри накнада неекономских губитака вероватно треба предвидети за њих ценовнике, бар индикативне, како би се на тај начин избегле велике разлике оцењивања које се могу често запазити од стране разних судова.

Што се тиче материјалних штета разликовање се намеће. Обавезно осигурање мора вероватно да покрије и друге штете а не само оне које претрпе возила (мада је дискусија увек могућа, било за ствари које су возилима превезене, било за непокретности које су обично покривене од стране њихових власника од разних ризика). Изгледа мање потребно, насупрот томе, да оно покрива штете нанете самим возилима. Чак и потпуно уништење возила, ма колико оно било непријатно за власника, ретко је када трагично. Сем тога, ако обавезно осигурање не покрива штету нанету возилима, власник има увек могућности да закључи једно допунско осигурање: било осигурање „трећи судар" које га штити, као што то само његово име показује, у случају судара са другим возилом, било осигурање од „свих ризика" које га штити чак и у случају судара са једном непокретном препреком. Међутим, изгледа, бар што се тиче Француске, да би било опасно ако се не предвиди никакво обештећење у случају судара возила. Сваки од возача нормално има осећање да је несрећан случај проузрокован „кривицом" другога и да он има право на накнаду. Али решити спор на основу „кривица" странака био би исто тако рђав систем као када је у питању телесно оштећење. Изгледа, према томе, да би се избегло незадовољство које би на месту несрећног случаја, могло, вероватно, изазвати разрачунавање између странака, да би било пожељно предвидети једно аутоматско покриће, под условом подједнаког ослобођења до једног одређеног процента (5 или 10% на пример) од вредности возила. Ова повластица, шта више, ослободила би осигурање од малих ризика, чији су административни трошкови несразмерни са интересом у питању, а могли би допринети политици предупређења штета.

7. Један важан технички проблем састоји се у следећем: треба знати да ли ће жртве несрећног случаја у саобраћају морати да траже обештећење од осигурача возила у коме се налазе (ако то нису обични пешаци или велосипедисти) или од осигурача „противне стране".

У једном систему одговорности покривене осигурањем, жртве се морају свакако обратити осигурачу противне стране, сем уколико нису закључили узгредно у уговору о осигурању од одговорности једно лично осигурање. Почев од тренутка, напротив, када се оснује у једној целини право обештећења и право осигурања, могао је простије и боље у сваком погледу, да се свака жртва обрати свом сопственом осигурачу, бар уколико се налази у једним колима. Систем непосредног осигурања омогућава да се избегну непотребни трошкови. То је нарочито један сигурнији систем, јер

допушта обострано упознавање осигурача и осигураника. На тај се начин осигурач заштићује, бар релативно, од извесних непоштења. Али он га приморава, у систему конкуренције, да осигура једно исправно обештећење жртава ако хоће да сачува клијентелу.

Предлог American Insurance Association је отишао тако далеко у својој жељи да обезбеди покриће жртава од стране њиховог властитог осигурача да је предвидео у случају када аутомобил рани једног пешака, да овај мора тражити обештећење, не од осигурача возила, него, ако је и он сам власник једног аутомобила или члан породице једног власника аутомобила, од осигурача овог последњег.

8. Последњи проблем који ћемо овде изложити је исто тако и „најексплозивнији" проблем. То је проблем могуће национализације осигурања аутомобила.

Мора се признати да је ово, пре свега, један политички проблем и да је мало вероватно да се он може решити из чисто техничких разлога.

Међутим, ми се овде морамо придржавати техничког плана. На први поглед, систем национализованог осигурања изгледа несумњиво простији, рационалнији. Он избегава да се исте службе преузимају од стране разних друштава и да се стално постављају проблеми односа између тих друштава.

Насупрот томе, не упуштајући се у сувише лаке критике, и не полазећи од претпоставке да се у приватним осигуравајућим друштвима послови отправљају на савршен начин, несумњиво је да се у многим земљама може констатовати да служба осигурања која је у рукама државе функционише доста често на доста неспретан начин. Под овим условима можемо се питати да ли рационализација теоријски могућа коју можемо очекивати од национализације осигурања аутомобила не би била замењена тешкоћама које су својствене административној служби. Национализација осигурања аутомобила створила би чак још изразитију опасност. У Француској, обештећење несрећних случајева на раду врши се без великих проблема у оквиру социјалног осигурања, али ово је обештећење паушално: разумљиво је, дакле, да ову службу могу вршити чиновници осредњих стручних способности. Што се тиче, напротив, несрећних случајева у саобраћају, различност стања жртава чини да би један систем паушалног обештећења изгледао врло неправичан у извесном броју случајева. Већина садашњих предлога усмерена је у правцу стварног обештећења економских губитака онако како се они појављују. У извесним случајевима, израчунавање економског губитка доста се лако може извршити. У другима, напротив, то је израчунавање врло компликовано: која сума може да накнади смрт једног младог инжењера, или једног адвоката, који је тек почео да обавља своју дужност, или једног младог писца, или уметника, или просто једне жене која је радила у свом домаћинству? Поново ћемо се послужити примером ове последње жртве, можда она није имала деце, можда их је имала петоро или десеторо; ова су деца можда била млада, или су, напротив, била на путу да напусте родитељски дом; можда ће једна од њених сестара моћи да дође да је увелико замени у домаћин-

ству; можда она није имала обичај да седи код куће стално и да је целу бригу око деце пренела на једну гувернанту. Укратко речено, у присуству огромне различности положаја, изгледа да утврђивање обештећења садржи у себи нечег и сувише произвољног. У садашње време ово утврђивање проистиче из дискусије странака и, евентуално, арбитраже једног суда. Ако се ова дужност повери чиновницима који, услед великог броја несрећних случајева, могу бити само осредњих стручних способности, нико не може сада предвидети какво ће бити њихово схватање. Може се догодити да ће они имати утисак да је губитак једног људског бића ненакнадив и да се никада неће бити у довољено високој мери великодушан при обештећењу оних који су живели са њим. Може се догодити, насупрот томе, да они сматрају да су одговорни за утрошак народне имовине и да су премије осигурања већ довољно високе и да не треба још више оптерећивати аутомобилисте и да, у крајњој линији, треба заузети скромнији став како се нормално постављају органи правне службе осигуравајућих друштава. Најбољи стручњаци у области социјалног осигурања не виде јасно како би функционисао један систем национализованих осигурања. У овим условима, изгледа да је боље сачувати садашње структуре, упркос неизбежном расипању које оне повлаче за собом, под условом да се предузму енергичне мере које би омогућиле да се трошкови расипања што више смање.

Andre Tunc

ПОСЕБНА ПРАВА ОДБРАНЕ ОКРИВЉЕНОГ У ПОСТУПКУ ПО ЖАЛБИ

I

1. Питање положаја окривљеног у кривичном поступку често се појављује као предмет теоријских разматрања, јер је окривљени као претпостављени извршилац кривичног дела у средишту кривичног поступка. Истиче се да положај окривљеног у поступку није само процесно него и политичко питање, део општег положаја човека и грађанина у друштву. Слободе и права грађанина су значајни показатељ степена истинске демократије једног друштва, па се и демократичност одређеног кривичнопроцесног система оцењује према положају окривљеног у поступку. Тај положај се мењао кроз историјски развој кривичног процесног права, а мења се и у оквиру одређене државе у зависности од развоја њеног економског и друштвено-политичког уређења.

У социјалистичком друштву положај окривљеног као кривичнопроцесног субјекта одговара правном положају човека и грађанина социјалистичке земље. Човек постаје основна вредност друштва, а његове слободе и права представљају саставни део социјалистичких друштвених односа и израз постигнуте мере у ослобођењу људске личности. Идеја о човеку као основној друштвеној вредности долази до изражаја и у кривичном поступку, јер окривљени остаје људско биће према коме се не може поступати на начин којим се вређа његово достојанство.(1)

Слободе и права окривљеног у нашем поступку изражавају одређени степен постигнуте сагласности између општих, друштвених и појединачних, личних интереса. Друштвени интерес је заштита друштва од криминалитета, а интерес окривљеног је заштита његових права и слобода као човека и грађанина. У социјалистичком друштву још увек је присутна појава отуђености човекове личности и одсутности потпуне кохезије између општих и појединачних интереса. Међутим, при наводној колизији интереса друштва и појединца треба имати у виду посебне услове социјалистичког самоуправљања у којем постепено нестаје подвојеност између индивидуалног и друштвеног интереса. Тако је у кривичном поступку заједнички интерес и друштва и окривљеног да се кривична ствар потпуно расветли

(1) Др Јован Ђорђевић, Политички систем, Београд 1973, стр. 917.

и правилно реши. Неизбежне мере принуде и ограничења на штету личности окривљеног морају одговарати карактеру и задацима социјалистичког демократизма, морају бити у складу са социјалистичким хуманизмом, са поштовањем људског достојанства. Према томе, поштовање личности окривљеног нема везе са претпоставком невиности, јер је поштовање личности човека општи принцип који произилази из наших хуманих друштвених схватања.([2])

2. У послератном развоју нашег кривичног процесног права јасно се издвајају два периода: први, пре новеле Законика о кривичном поступку од 1967. године и, други, после ње. Овој новели даје се посебни значај, јер се она појављује као нови квалитет у односу на све раније измене ЗКП, нарочито у погледу положаја окривљеног. Пре новеле окривљени у претходном поступку није имао процесни положај странке, јер је јавни тужилац у извиђају био dominus litis. Окривљени је био ограничен у свом основном праву на одбрану, па му ни скуп посебних права — favor defensionis није могао много помоћи у постизању равноправности приликом расправљања са тужиоцем.

Новела ЗКП од 1967. године омогућила је да дође до јачег изражаја страначки однос у кривичном поступку, јер је, поред осталог, положај јавног тужиоца у истрази у знатној мери изједначен са положајем окривљеног. Ова новела је израз тежње да се учврсти положај окривљеног као странке у кривичном поступку доследнијим спровођењем принципа расправности у фази претходног и жалбеног поступка. У новој одредби чл. 341. ЗКП предвиђено је да ће другостепени суд обавестити о седници већа окривљеног и његовог браниоца, као и оштећеног као тужиоца, односно приватног тужиоца када се поступак води по њиховом захтеву. Јавни тужилац се увек обавештава о седници већа ако је реч о кривичним делима за које се гони по службеној дужности, док се обавештавање ових других кривичнопроцесних субјеката врши на њихов захтев или по нахођењу суда. Ово законско разликовање у обавештавању странака о седници већа не треба схватити као израз повлашћеног положаја јавног тужиоца, већ као остварење његових посебних права као државног органа и хијерархијског односа међу тужиоцима([3]).

Основни циљ реформе нашег кривичног поступка, извршен године 1967, који се односио на побољшање процесног положаја окривљеног, у великој мери је остварен. Међутим, после поменуте новеле поставило се питање остварења оног другог циља који се састоји у ефикасној заштити друштва од криминалитета и заштити грађана оштећених вршењем кривичних дела. Новела је знатно изменила положај оштећеног који, као самостални учесник у поступку, својом активношћу доприноси расветљењу кривичне ствари, али кривични поступак у целини није био довољно ефикасан и брз. Ова реформа представљала је битно ограничавање оперативног простора и могућности за акцију органа кривичног гоњења([4]).

(2) Др Владимир Бајер, Претпоставка окривљеникове невиности у југословенском кривичном поступку, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3—4/1960, стр. 189. и Југословенско кривично процесно право, књ. II, Загреб 1972, стр. 42 и сл.
(3) Д. Мирковић, Д. Симић, М. Вражалић и др Б. Краус, Измене Законика о кривичном поступку, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, бр. 3/1967, стр. 424, 425.

Измене и допуне ЗКП од 1973. године биле су условљене потребом за ефикаснијим спровођењем кривичног поступка. Ова реформа имала је, пре свега, за циљ да створи могућност одлучнијег реаговања на најтеже и друштвено најопасније појаве облика криминалитета који последњих година показује извесну тенденцију пораста. Политички захтев да се интензивније заштити самоуправни и социјалистички поредак, личност и права грађана оштећених кривичним делом довео је овом реформом ЗКП до извесних ограничења у правима окривљеног. Међутим, мора се указати на изузетност тих ограничења, јер се она примењују само када то захтевају посебни разлози одбране и безбедности земље, односно када је реч о опаснијим видовима групног, непријатељског или организованог криминатитета. Прецизирањем и проширењем овлашћења органа унутрашњих послова у поступку откривања кривичног дела и учиниоца, као и у истрази, није се дирало у основне концепције и решења ЗКП остварена новелом од 1967. године. Не може се сматрати да је овом иновацијом учињен корак назад, посебно у погледу процесних гаранција права окривљеног у поступку, јер су извесна одступања од чврсто постављених принципа предвиђена као изузеци(5). Сврха измена и допуна ЗКП од 1973. је обезбеђење јаче координације и сарадње свих државних органа који учествују у фази истраге, како би се у што већој мери остварила равнотежа између ефикасне заштите друштва и гарантовања личних слобода, права и интереса грађана који се јављају у својству окривљеног(6). Реч је о томе да се нађе бољи стварни однос између две супротне тенденције које постоје у сваком кривичном поступку, између тенденције ка ефикасности поступка и тенденције ка максималној заштити људских и грађанских права окривљеника у току поступка. Тенденција за ефикасношћу поступка тј. тенденција да ниједан кривац не избегне заслужену казну наводи законодавца да правно омогући већа или мања ограничења окривљеникових права на одбрану. На данашњем ступњу нашег историјског развоја када настојимо да изградимо хумане социјалистичке односе у друштву, тенденција за максималном заштитом окривљеникових људских и грађанских права мора да дође до што пунијег изражаја и у законодавству и у пракси органа кривичног поступка(7).

Предстојећа реформа Законика о кривичном поступку односиће се, првенствено, на усаглашавање са Уставом СФРЈ и уставима социјалистичких република, односно покрајина, па се не предвиђају битне измене у погледу процесног положаја окривљеног и његових посебних права одбране.

---

(4) Др Петер Кобе, Мере за убрзање и ефикасност кривичног судског поступка, Архив бр. 4/1972, стр. 408—409.

(5) Др Драгољуб Димитријевић, За успешнији кривични поступак, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, број 2/1973, стр. 204. сл.

(6) Др Душан Цотић, Значај и садржина измена и допуна Законика о кривичном поступку, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, бр. 1/1973, стр. 116—118.

(7) Др Владимир Бајер, Југословенско кривично процесно право, књ. I, стр. 19. и 20. и Основне карактеристике новог уређења кривичног поступка према новели од 1967, Југословенска ревија за криминологију и кривично право бр. 3/1967, стр. 365—366.

II

Разматрање посебних окривљеникових права одбране кроз читав кривични поступак пружало би потпунију слику о његовом процесном положају, али је овом приликом пажња усредсређена само на favor defensionis у поступку по жалби на пресуду првостепеног суда. У већем броју законских одредби и у овом поступку обезбеђује се окривљеном положај кривичнопроцесне странке и изражава се хумани став према њему као човеку и грађанину социјалистичке друштвене заједнице.

1. Законик о кривичном поступку предвиђа доста широк круг лица која могу да изјаве жалбу у корист оптуженог. Поред браниоца и законског заступника оптуженог то су: брачни друг, сродник по крви у правој линији, усвојилац, усвојеник, брат, сестра и хранилац. Ова лица су непосредно законом овлашћена да изјављују жалбу и није им за то потребно нарочито овлашћење оптуженог, уколико тиме не поступају против његове изражене воље (изузев у поступку према малолетницима). Располагање са правом на жалбу предвиђено је као посебно право оптуженог, па лица која су на основу сродства или неких других односа по закону овлашћена да изјављују жалбу у корист оптуженог не могу пуноважно давати изјаве о одрицању од права на жалбу, нити могу одустати од већ изјављене жалбе. То може учинити само оптужени, али он не може одустати од жалбе коју је јавни тужилац уложио у његову корист, јер је он улаже као државни орган у општем, друштвеном интересу.

2. Рок за изјаву жалбе тече од дана достављања преписа пресуде. Та одредба је у корист странака, а нарочито у корист оптуженог, јер се његово евентуално одрицање од права на жалбу одмах по објављивању пресуде не узима у обзир. Под непосредним утиском објављене пресуде оптужени може да буде у посебном психичком стању, а у недостатку потпуног образложења и без консултовања са браниоцем, може да донесе непромишљену одлуку. Изузетак је предвиђен за тзв. сумарни поступак пред општинским судом, када се и оптужени може одрећи права на жалбу одмах по објављивању пресуде. Пошто су у питању лакша кривична дела, предност се даје брзини и ефикасности кривичног поступања.

Нацрт измена и допуна ЗКП од 1976. године садржи још један изузетак од правила да се оптужени не може одрећи права на жалбу пре доставе пресуде. У случају кад није изречена безусловна казна лишења слободе, већ друга санкција, а реч је о кривичним делима за која је прописана казна строгог затвора, осуђујућа пресуда може постати правоснажна одмах по објављивању. Предвиђа се да се у таквом случају окривљени може одрећи одмах права на жалбу, али под условом да су се и тужилац и оштећени истовремено одрекли тог права. Сврха ове одлуке је скраћење трајања поступка, што у крајњој линији користи и самом окривљеном. Исту сврху има и предлог поменутог Нацрта о продужењу рока за жалбу. Да би се спречиле злоупотребе у вези са роком за изјављивање жалбе против пресуде, због којих долази до одуговлачења поступка, предлаже се да се рок за жалбу продужи на петнаест дана. Често је за састав квалитетне жалбе у сложеним предметима рок од осам дана недовољан, а пријем не-

потпуних жалби омогућава да се вештачки продужава овај рок. Стога се и предлаже да се, по правилу, искључи могућност допуне жалбе. Уколико је жалба изјављена у корист оптуженог, може да буде упућена вишем суду на одлучивање и поред извесних недостатака у њеној садржини, а за јавног тужиоца је рок од 15 дана довољан, а не сувише дуг да би непотребно задржавао решење кривичне ствари. У циљу убрзања поступка рок за жалбу у сумарном поступку остао би осам дана.

3. Установа повраћај у пређашње стање — restitutio in integrum може се сматрати и као једно од посебних права одбране окривљеног. Повраћај у пређашње стање може се тражити само приликом пропуштања преклузивних рокова, дозвољава се оштећеном у законом одређеним ситуацијама, а окривљени га може користити само због пропуштеног рока за жалбу. Иако ова установа може да буде погодно средство за одуговлачење поступка, процесне злоупотребе и нарушавања процесне дисциплине, она се оправдава захтевом изналажења истине и разлозима правичности, јер би нескривљено пропуштање преклузивног рока могло да произведе штетне последице за кривичнопроцесног субјекта.

Писмено израђена пресуда доставља се оптуженом лично или на његов захтев браниоцу, а кад је одбрана обавезна и оптуженом и браниоцу (чл. 326, ст. 3. ЗКП). Према томе, могуће је да се отправак пресуде достави само браниоцу, па би пропуштање рока од стране браниоца било од штете за оптуженог. Према законској одредби право на повраћај у пређашње стање везано је за личност окривљеног и не могу га користити друга лица која су овлашћена да изјаве жалбу у корист окривљеног. Пошто је овај институт једна од favor defensionis, требало би у Законику предвидети да се право на повраћај у пређашње стање прошири и на браниоца. Ово проширење је чак и неопходно, уколико се усвоје предложене измене ЗКП да се одлуке против којих се може изјавити жалба, као и жалба супротне стране, достављају увек и окривљеном и браниоцу, а рок за правни лек рачуна се увек од достављања браниоцу, а не од касније доставе као до сада.

4. Законик је одредио садржај жалбе, као и процедуру у случају да она не садржи све потребне елементе. Ако је жалба изјављена у корист оптуженог и ако је бар толико одређена да се може утврдити на коју се пресуду односи, првостепени суд неће такву жалбу одбацити, него ће је доставити другостепеном суду на надлежни поступак. И ова законска одредба спада у ред посебних права одбране окривљеног, јер олакшава улагање жалбе у његову корист, што може да буде нарочито значајно у оним случајевима када окривљени нема стручну помоћ браниоца. Другостепени суд по службеној дужности мора испитати да ли постоје одређене апсолутне повреде одредаба кривичног поступка, да ли је на штету оптуженог повређен кривични закон, а размотриће и одлуку о казни. На овај начин врши се законска допуна разлога који недостају у жалби изјављеној у корист оптуженога, што несумњиво представља значајан favor defensionis.

Нацрт Закона о изменама и допунама ЗКП садржи предлог да виши суд по службеној дужности испитује, поред повреда закона предвиђених у чл. 346, ст. 1. т. 1. и 2, да ли је чињенично стање погрешно или непотпуно

утврђено на штету оптуженог. Овакав предлог представља допуну жалбених разлога, а у складу је са одговарајућим законским одредбама у којима долазе до изражаја посебна права одбране окривљеног.

5. Правило је да другостепени суд испитује пресуду у оном делу у којем се побија жалбом. Од овог правила ЗКП предвиђа одређена одступања када виши суд у корист оптуженог испитује првостепену пресуду и ван оквира жалбе. Према одредби чл. 349. ЗКП жалба због погрешног или непотпуно утврђеног чињеничног стања, изјављена у корист оптуженог, садржи у себи и жалбу због одлуке о казни и мерама безбедности. Овакво законско решење је оправдано, јер питање чињеничног стања није никада потпуно одвојено од правних питања. Утврђивање елемената кривичног дела, као и свих кривичноправно релевантних питања одлучних за кривичну одговорност или за већу, односно мању кажњивост представљају чињенични проблем, а истовремено и ствар правне оцене. Из правних прописа произилази које су чињенице одлучне и које треба утврдити, а када се оне утврде треба их поново подвести под правне прописе и извести коначан закључак. Према томе, у целокупној делатности суда чињенична и правна питања стално се преплићу. Поред тога, разумљиво је да оптужени који није задовољан утврђеним чињеничним стањем још мање може бити задовољан казном, која потиче из таквог чињеничног стања. Уколико би жалба била одбијена као неоснована у погледу чињеничног стања, окривљени би дошао у неповољну ситуацију што се није жалио и због одлуке о казни, односно мери безбедности(8). Стога Законик предвиђа овакву одредбу као favor defensionis обавезујући другостепени суд да испитује и правилност одлуке о казни и мерама безбедности.

Погодност коју Законик даје оптуженом да жалба изјављена у његову корист због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања садржи у себи и жалбу о казни и мерама безбедности, проширена је у Нацрту измена и допуна ЗКП новим додатком према коме исти значај има и жалба изјављена у корист оптуженог због повреде кривичног закона. Кад је изјављена жалба у корист оптуженог због повреде кривичног закона, мора се логично претпоставити да окривљени није задовољан ни са одлуком о казни или мери безбедности. Сврха ове жалбе није искључиво у томе да доведе до блаже правне квалификације дела, већ да се оптуженом изрекне блажа кривична санкција. Према томе би другостепени суд, и у случају да нађе да нема повреде кривичног закона, био овлашћен да оптуженом изрекне блажу казну или укине меру безбедности.

Постоји мишљење да жалба у корист оптуженог због било ког жалбеног разлога увек садржи и жалбу због одлуке о казни, јер је окривљени првенствено заинтересован да буде блаже кажњен(9). Сматра се, међутим, да је овакво становиште неприхватљиво, јер би одредба чл. 349. ЗКП била сувишна, ако би жалба у корист оптуженог изјављена из било ког разлога обухватила и жалбу због одлуке о казни.

---

(8) Др Тихомир Васиљевић, Систем кривичног процесног права СФРЈ, Београд 1970, стр. 579. и 580.

(9) Др Божидар Краус, Саветовање у Врховном суду Југославије, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, бр. 4/65, стр. 582. и 583.

6. Према ЗКП постоји још један случај када виши суд поводом жалбе испитује првостепену пресуду и ван оквира жалбе, а то је установа beneficium cohaesionis (погодност, повластица придруживања) предвиђена у чл. 350. ЗКП. Реч је о проширењу дејства жалбе на саоптужене и односи се на сва питања и одлуке које се решавају пресудом[10]. Жалба не мора да буде изјављена у корист оптуженог, али је нужно да разлози који су били корисни за првог оптуженог користе и саоптуженом који није уопште изјавио жалбу или је није изјавио у том правцу. Ту долазе у обзир сви разлози због којих се пресуда може побијати жалбом, а битно је да ти разлози буду од користи саоптуженом, дакле, никако на његову штету. До примене ове погодности може доћи и у случају када саоптужени не одговарају за исто кривично дело. Довољно је да су они обухваћени истом оптужницом и да је против њих спроведен јединствени поступак тј. да су обухваћени истом пресудом.

Установа beneficium cohaesionis је процесна привилегија постављена у корист саоптуженог у интересу једнакости грађана пред законом. Ову привилегију Законик одређује и у корист правоснажно осуђеног лица тј. у поступку по ванредним правним лековима, а предвиђа се и у поступку по приговору против оптужнице као правном средству њене судске контроле.

7. Установа забране reformatio in peius — забране преиначења на горе заузима значајно место међу посебним правима одбране окривљеног у поступку по правним лековима. Ова забрана је опште прихваћена у нашој кривичнопроцесној теорији и пракси, али њена примена предмет је многих и, углавном, супротних гледишта изражених у великом броју радова многих правних писаца.

Забрана reformatio in peius оправдава се разлозима правичности и процесном потребом очувања слободе оптуженог при улагању правних лекова, без страха и ризика да ће можда сопственом жалбом погоршати свој положај. Као најјачи разлог против ове забране наводи се да она представља одступање од принципа истине, сматра се да је принцип истине који има приоритетни значај у кривичном поступку жртвован институту забране reformatio in peius у циљу заштите права окривљеног[11]. На овај приговор може се одговорити да је спречавање сазнања истине општи недостатак оптужно-расправног поступка у којем је првостепени суд везан субјективним и објективним идентитетом између оптужбе и пресуде, чему у другом степену одговара диспозиција странака правним леком[12]. Сматра се да се у кривичном поступку и не може постићи апсолутна истина. Материјална истина кривичног поступка, иако је највећи степен извесно-

---

(10) Др Т. Васиљевић сматра да повластица придруживања не важи за имовинскоправни захтев, јер не важи ни у парничном поступку, цит. дело, стр. 584.

(11) Објашњења Законика о кривичном поступку, издање Архива за правне и друштвене науке, Београд 1953. г., стр. 272.

(12) Др Т. Васиљевић, цит. дело, стр. 570.
Младен Грубиша износи мишљење да начело материјалне истине није у поступку апсолутно и да трпи више ограничења. Након изрицања првостепене пресуде ово начело потпуно је подвргнуто начелу диспозиције странака, Два правна схватања — два напада на један важан принцип нашег кривичног поступка, принцип збрне reformtio in peius, Наша законитост број 1—2 и бр. 3—4, 1958, стр. 104,

сти до којег се средствима поступка може доћи, представља само релативну (правну) истину до које се дошло искуством и која не искључује могућност супротног. Та је истина у исто време и субјективна, исти материјал оставља различите утиске и доводи до различитих одлука разних судова([13]).

У већини савремених кривичнопроцесних законодавстава, па и у нашем, усвојена је забрана reformatio in peius, али се појављују различита мишљења у погледу дејства, односно обима ове забране. Поставља се питање да ли ову забрану треба ограничити на погоршања у вези са правном квалификацијом и казне или она треба да се односи и на сва друга питања, како се положај оптуженог не би погоршао ни у ком погледу, уколико је изјављена само жалба у његову корист.

Питање односа забране reformatio in peius и могућности утврђивања друкчијег чињеничног стања на поновном суђењу пред првостепеним судом или на претресу пред судом другог степена изазвало је много дискусије и довело до различитих схватања.

По првом становишту забрана reformatio in peius односи се само на правну квалификацију дела и одлуку о казни и важи под условом да на новом главном претресу чињенично стање није измењено на штету оптуженог односно само док је у питању исто кривично дело. Сматра се да исто дело значи идентичност радње и последице, тако да квантитативне и квалитативне промене неког обележја дела стварају друго кривично дело односно његов квалификативни облик. Јавни тужилац може и на новом главном претресу изменити и проширити оптужницу на штету оптуженог постављајући строжу квалификацију која повлачи и строжу казну. Поред тога, сматра се да ЗКП није доследно применио принцип забране reformatio in peius, јер се евентуалне грешке првостепене пресуде, било у погледу чињеничног стања, било у погледу правилности примене закона, могу исправити помоћу ванредних правних лекова([14]).

Према другом гледишту суд на новом главном претресу не сме ни приступити утврђивању чињеничног стања које би за оптуженог било неповољније од оног у првобитној пресуди([15]). Одлука донета по жалби изјављеној у корист оптуженог не сме ни у ком погледу, односно ни у ком правцу да буде за њега неповољнија од оне која се том жалбом побија. Поборници овог схватања сматрају да нашем правном систему, духу нашег кривичног поступка, правном положају оптуженог и уопште соција-

---

(13) Др Т. Васиљевић, цит. дело, стр. 315.
Др В. Бајер овај принцип назива начелом тражења материјалне истине, полазећи од тога да је истина у кривичном поступку увек релативне вредности, јер зависи од квантитета и квалитета употребљених доказа, Југословенско кривично процесно право, књ. II, Загреб 1972, стр. 38.
Др Д. Димитријевић заступа супротно становиште да је истина остварљиво сазнање и да представља веран одраз кривичног догађаја. Њен садржај има обележје и објективног и апсолутног и конкретног, Кривично процесно право, Београд 1975, стр. 46—47.

(14) Мирко Перовић, Проблем тумачења и примене начела забране reformtio in peius, Архив, бр. 3, 1955, стр. 260—267.
Стане Котник, О институту забране reformtio in peius у нашем кривичном поступку, Правни живот бр. 1/1966, стр. 51—53.

(15) Младен Грубиша, Чињенично стање у кривичном поступку, Загреб 1963, стр. 243.
Др В. Бајер, Југословенско кривично процесно право, I књига, стр. 183 и II књига, стр. 23.

листичком хуманизму одговара неограничени опсег забране reformatio in peius[16]. Ако је смисао ове забране у томе да се оптужени ослободи страха и пружи му гаранција да сопственом жалбом неће погоршати свој положај, онда се прихватањем становишта да га ова забрана штити само под условом неизмењеног чињеничног стања потпуно негира сврха установе забране reformatio in peius. Оптужени не може унапред знати да ли ће по жалби која је изјављена само у његову корист доћи до измене чињеничног стања и никад неће бити сигуран да ли том жалбом неће себи нашкодити[17].

По трећем становишту забрана reformatio in peius односи се само на правну квалификацију и одлуку о казни, те суд може да утврди друкчије, за оптуженог неповољније чињенично стање, али га због ове забране не може осудити по строжем закону нити на строжу казну[18]. Суд утврђује право чињенично стање и констатује у образложењу пресуде, али из њега не извлачи закључке који би довели до пресуде неповољније за окривљеног, уз напомену да због забране reformatio in peius те чињенице није могао да узме у обзир. Заступници овог схватања сматрају да је становиште, по коме суд на новом главном претресу не сме да приступи утврђивању чињеничног стања на штету оптуженог, апсолутно неприхватљиво из више разлога, па и стога што суд не зна унапред да ли ће један доказ бити у корист или на штету окривљеног. Нарочито се истиче да треба водити рачуна о интересима лица оштећених кривичним делом. Оштећени би могао да прихвати да закон забрањује судији да узме у обзир нове чињенице, али би био тешко погођен поступком судије који уопште одбија извођење доказа на штету окривљеног. Констатовање правог чињеничног стања у разлозима пресуде не утиче на диспозитив и не може имати штетне последице за окривљеног па, према томе, није противно установи забране reformatio in peius[19].

На основу изложених супротних схватања може се ипак извести јединствени закључак да измена чињеничног стања на новом претресу, уколико је изјављена само жалба у корист оптуженог, не може довести до погоршања његовог положаја у погледу правне оцене дела и изречене казне, под условом да је реч о истом кривичном делу за које је оптужба подигнута. Супротна становишта о односу забране reformatio in peius и могућности утврђивања друкчијег чињеничног стања произлазе из различитих мишљења по питању идентитета кривичних дела. Ово питање поставља се и у проблему објективног идентитета пресуде и оптужбе, само што у овом случају границу до које суд може ићи у утврђивању чињеничног стања одређује оптужница, а у забрани reformatio in peius ранија пресуда.

---

(16) Младен Грубиша, цит. дело у примедби 12). Наша законитост бр. 1—2, 1958, стр. 9—10.
Супротно овоме Стане Котник, цит. дело, стр. 52, сматра да није у складу са начелима социјалистичког хуманизма ако кривични поступак штити окривљеног на штету осталих суграђана.

(17) Младен Грубиша, исто, Наша законитост 1958 бр. 3—4, стр. 103. и 104.

(18) Др Т. Васиљевић, цит. дело, стр. 576.
Бранко Петрић, Идентитет пресуде и оптужбе, Наша законитост бр. 9—10, 1957, стр. 349.

(19) Др Т. Васиљевић, исто, стр. 577—578.

Измена чињеничног стања на новом претресу може бити како у правцу истог дела, али његовог квалификованог облика, тако и у правцу другог, новог дела, као другог догађаја из прошлости. Не може се сматрати да је реч о другом делу чим настане квантитативна или квалитативна промена само неког од његових обележја, макар та промена проузроковала друкчију правну квалификацију ([20]). У случају квалификованог облика елементи кривичног дела су исти као и код основног дела, па је реч о истом кривичном делу, али у тежем облику. Пошто није у питању друго кривично дело као други догађај из прошлости, треба применити забрану reformatio in peius, уколико је изјављена само жалба у корист оптуженог. Међутим, и у случају да измењено чињенично стање садржи елементе другог, новог крвичног дела, пресуда се не би могла преиначити на штету оптуженог без повреде забране reformatio in peius. Најбоље решење било би да се у погледу раније утуженог дела донесе ослобађајућа пресуда, а у погледу другог, новог кривичног дела, које је утврђено на новом претресу, подигне нова оптужница. На тај начин се не би повредила забрана reformatio in peius, а оптуженом би се судило за оно дело које је стварно и извршио.

Супротна мишљења о обиму забране преиначења на горе појављују се и услед недовољно јасне и непрецизне одредбе чл. 348. ЗКП. Различита тумачења ове одредбе у нашој кривичнопроцесној теорији изазвала су и доста колебања у судској пракси. Прва реченица има широко значење да се пресуда поводом жалбе изјављене само у корист оптуженог не сме изменити на његову штету, уопште, и ни у ком погледу. Друга реченица је очигледно ужа од прве, јер су посебно наведена само два случаја забране преиначења пресуде на штету оптуженог. С обзиром да је формулација текста нејасна и непотпуна, сматра се да треба прихватити решење које се више слаже са духом ове установе и узети да се забрана односи на сваку измену у пресуди која иде на штету оптуженог, а не само на осуду по строжем закону и на строжу казну. Поред тога, ако би се обим забране reformatio in peius ограничио само на ова два случаја, онда њена примена не би била могућа у поступку по жалби на решење за које такође важи ова забрана према чл. 366. ЗКП([21]).

Забрана reformatio in peius односи се и на васпитне мере које се изричу решењем, иако се у чл. 348. ЗКП говори само о жалби на пресуду и забрани осуде на строжу казну. Према одредби чла. 449 ЗКП другостепено веће може преиначити првостепену одлуку изрицањем теже мере малолетнику само ако је то предложено у жалби и ако одржи претрес.

Законик о кривичном поступку нема посебну одредбу која би забрану преиначења на горе проширила и на мере безбедности, премда би се примена ове забране у односу на мере безбедности изречене решењем могла заснивати на одредби чл. 366. ЗКП.

Забрана reformatio in peius не односи се на трошкове кривичног поступка нити на одлуку у имовинскоправном захтеву која представља при-

---

(20) Младен Грубиша, цит. дело у примедби 12), Наша законитости бр. 3—4, 1958, стр. 112—113.
Супротно становиште износи М. Перовић, цит. дело, стр. 260. и сл.
(21) Др Т. Васиљевић, цит. дело, стр. 572.

дружно (адхезионо) решавање одређене грађанске ствари у кривичном поступку. Оштећени на новом главном претресу може ставити нов имовинскоправни захтев, може га проширити или га изменити, а суд може досудити захтев иако је ранијом пресудом упутио оштећеног на грађанску парницу. Овим се правна ситуација окривљеног не погоршава, јер би се и иначе о захтеву решавало у грађанском поступку(22).

Према одредби чл. 348. ЗКП услов за примену забране reformatio in peius је постојање само жалбе у корист оптуженог. Ово би значило да се пресуда може преиначити на штету оптуженог ако поред жалбе у његову корист постоји и жалба на његову штету, без обзира да ли је потпуно или делимично уважена или одбијена. Из непрецизне формулације чл. 348. ЗКП произилази да забрана преиначења на горе није везана за успех, већ за просто постојање жалбе на штету оптуженог. Овако решење није добро, па се предлаже измена поменуте законске одредбе. По исправнијем решењу, измене на штету оптуженог не би се смеле допустити у погледу оних делова судске одлуке који нису побијани жалбом на његову штету. Када је жалба изјављена на штету оптуженог одбачена или одбијена као неоснована, онда се мора сматрати да постоји само жалба у корист оптуженог, па уколико пресуда буде укинута, суд је на новом претресу везан забраном reformatio in peius. Овако решење је једино у складу са суштином и сврхом забране да се по жалби изјављеној у корист оптуженог не може донети одлука на његову штету(23).

До примене установе забране reformatio in peius долази и у случају стварне ненадлежности суда уколико је изјављена само жалба у корист оптуженог. Ако се утврди да је за суђење у првом степену надлежан виши суд, не може се само из тог разлога укинути првостепена пресуда (чл. 356, ст. 2. ЗКП). Законик усваја овакво решење сматрајући да би због забране reformatio in peius окружни суд као другостепени морао изрећи исту пресуду као и општински суд, јер не може одредити тежу правну квалификацију нити изрећи строжу казну. Међутим, било би оправдано и супротно решење по коме би се, и у случају жалбе изјављене само у корист оптуженог, пресуда укидала и поступало по ст. 1, чл. 356. ЗКП. Може се догодити да надлежни другостепени суд (врховни суд) установи још неку повреду закона на штету оптуженог која би побољшавала његов положај. Стога постоји мишљење да пресуду првостепеног суда треба укинути и спровести поступак пред окружним судом као првостепеним, без обзира што је изјављена само жалба у корист оптуженог и без обзира да ли је повреду одредаба о стварној надлежности изнео жалилац или установис другостепени суд по службеној дужности(24).

Доследна примена забране reformatio in peius захтева да она има апсолутни карактер, да важи не само за пресуду донету на новом главном претресу већ и поводом нове жалбе вишем суду. Мишљење већине писаца је да забрана reformatio in peius има апсолутно дејство „док не завр-

(22) Др Т. Васиљевић, цит. дело, стр. 578.
(23) Др Т. Васиљевић, исто, стр. 273. и 274.
Младен Грубиша, дело цит. у примедби 12), Наша законитост бр. 1. и 2/1958, стр. 9—10. и Чињенично стање у кривичном поступку, стр. 299—301.
(24) Др Т. Васиљевић, цит. дело, стр. 610—611.

ши поступак коме се у исходишту налази правни лек изјављен само у корист окривљеног", односно све до правоснажности пресуде. Правоснажна пресуда се може изменити на штету осуђеног само у поступку по ванредним правним лековима ако су они изјављени на штету осуђеног. Апсолутно дејство забране reformatio in peius даје овој забрани пуну садржину и потпуно ослобађа оптуженог страха да не нашкоди себи својим сопственим правним леком([25]). Постоје, међутим, супротна схватања да се дејство забране reformatio in peius из редовног поступка преноси и даље на поступак по ванредним правним лековима, јер забрана reformatio in peius представља сигурну и трајну повластицу за окривљеног и њене повољне последице не могу се отклонити ни употребом ванредних правних лекова. Понављање кривичног поступка условљено је новим чињеницама и доказима, али се они не би могли користити, уколико би изазвали осуду по строжем закону или на строжу казну, јер због забране reformatio in peius не би могли да буду употребљени у ранијем поступку ни да су били познати. У супротном, тужилац би могао приликом суђења прећутати постојање ових чињеница и доказа, па затим тражити понављање поступка и тако изиграти забрану reformatio in peius. Захтев за заштиту законитости у погледу повреде закона које жалбени суд није могао исправити због поменуте забране, био би захтев на штету осуђеног, а у том случају пресуда врховног суда по захтеву има декларативни карактер, тј. суд може само утврдити да постоји повреда закона, не дирајући у правоснажну одлуку (чл. 389, ст. 2. ЗКП)([26]). Чини се да за оваква схватања нема основа у нашем Законику о кривичном поступку и да је, према томе, исправније, а и логичније претходно изнето становиште да забрана reformatio in peius важи само до правоснажности пресуде.

8. У оквиру разматрања посебних права одбране окривљеног у поступку по жалби треба се задржати и на питању допуштености жалбе у корист оптуженог против ослобађајуће пресуде у циљу постизања ослобођења по другом, за њега повољнијем законском основу.

Позитивни прописи појединих законодавстава ово питање решавају или изричито позитивно и негативно или не решавају изричито, већ то препуштају правној теорији и пракси. Наш Законик о кривичном поступку спада међу законодавства која поменуто питање изричито не решавају, али у погледу права оптуженог на жалбу не предвиђа никакво ограничење. Стога се може сматрати да је допуштена жалба у корист оптуженог и против ослобађајуће пресуде којом је повређено неко право или интерес оптуженог. Наш кривични поступак предвиђа три законска основа за доношење ослобађајуће пресуде од којих је за оптуженог најповољнији основ из тач. 3, мање повољан из тач. 1, а најнеповољнији из тач. 2, чл. 321. ЗКП. Оптужени који је ослобођен од оптужбе због околности које искључују кривичну одговорност или зато што дело по закону није кривично дело, имао би оправданог интереса да жалбом тражи ослобођење по

(25) Др В. Бајер, Југословенско кривично процесно право, I књ., Загреб 1969, стр. 184. Стане Котник, цит. дело, стр. 45.

(26) Др Т. Васиљевић, цит. дело, стр. 578.
Младен Грубиша, Чињенично стање у кривичном поступку, стр. 303—305.

тач. 3, чл. 321. ЗКП, доказујући да дело уопште није учинио. У овим случајевима није реч само о моралној штети која је нанета оптуженом већ и о штетним правним последицама једне неодговарајуће ослобађајуће пресуде, односно о могућности погоршања његовог правног положаја у поступку(27).

Ослобађајућа пресуда по основу искључења кривичне одговорности услед неурачунљивости, ако је окривљени опасан за околину, може да доведе до примене мере безбедности упућивања у завод за душевно болесна лица или други завод за чување и лечење, неодређеног трајања. Ако би окривљеном било ускраћено право жалбе на ослобађајућу пресуду, он не би могао да побија констатацију о неурачунљивости, утврђену у тој пресуди, која за њега повлачи штетне последице. Оваква ослобађајућа пресуда је најнеповољнија за оптуженог, па је у овом случају допуштеност жалбе у његову корист неопходна(28). Међутим, могло би се усвојити и потпуније решење по којем би жалбу у корист оптуженог против ослобађајуће пресуде требало дозволити у свим случајевима када за то постоји оправдан морални или правни интерес оптуженог. Оваква шира могућност жалбе у корист оптуженог против ослобађајуће пресуде требало би да буде посебно регулисана у нашем ЗКП који је у садашњим прописима не предвиђа.

9. Одредба чл. 341. Законика о кривичном поступку о обавештавању оптуженог, његовог браниоца и оштећеног као тужиоца о седници већа пред другостепеним судом доприноси потпунијем остварењу принципа расправности у жалбеном поступку. У односу на поступак по жалби пре новеле од 1967. године ова одредба Законика представља значајну допуну in favorem defensionis, јер садржи још једну могућност остварења равноправности међу странкама.

Сматра се да питање учешћа странака у поступку пред судом правног лека треба да буде детаљније и јасније регулисано у ЗКП, па се чине одговарајући предлози у вези са предстојећом реформом кривичног поступка. У Нацрту измена и допуна ЗКП сужена је дужност суда да обавештава странке о седници већа, јер суд мора да обавести само ону странку која је то у законском року захтевала. Међутим, председник већа или веће могу, ако сматрају то корисним за разјашњење ствари, обавестити о седници и оне странке које то нису тражиле. Предлаже се да се у ЗКП унесе одредба о праву судског већа да од странака које присуствују седници траже потребна објашњења у вези са жалбеним наводима. Странке могу да укажу на повреде закона о којима суд води рачуна по службеној дужности, али не могу да истичу нове разлоге за жалбу. У Нацрту је такође предложено да на седници већа пред другостепеним судом буде заступљена општа јавност која се може искључити само у случајевима кад се по закону може искључити јавност судског расправљања.

---

(27) Младен Грубиша, Жалба у корист оптуженог против ослобађајуће пресуде, Наша законитост, бр. 5—8, 1957, стр. 267, 270—274.

(28) Др Т. Васиљевић залаже се за ограничену могућности жалбе окривљеног на ослобађајућу пресуду (по основу из тач. 2. чл. 321. ЗКП), цит. дело, стр. 555.

III

Посебна права одбране окривљеног не треба разматрати само у вези побољшања његовог процесног положаја већ и са гледишта ефикасности кривичног поступка, односно заштите права и интереса грађана оштећених кривичним делом и заштите друштва од криминалитета. Тако се опет појављује позната теза о постојању двеју супротних тенденција у кривичном поступку: тенденције за ефикасношћу кривичног поступка ради заштите добара појединаца и друштвене заједнице и тенденције да грађани против којих се води кривични поступак не буду неправедно ограничени у својим личним правима и правима одбране. Ове две тенденције је немогуће у кривичном поступку истовремено уважити у потпуној мери. Стога се у конкретном историјском моменту и догађа да уколико се побољшава положај окривљеног, односно проширују његова лична права и права одбране, утолико се смањује ефикасност кривичног поступка и обратно(29). Основни проблем састоји се у томе како да се у највећој могућој мери ускладе ове две супротне тенденције у кривичном поступку, те да се омогући успешно кривично гоњење и судство, а истовремено обезбеде основна права окривљеног. Овде је, у ствари, реч о питању односа између интереса личности и интереса друштвене заједнице у кривичном поступку. Интерес друштва јесте да се извршиоци кривичних дела гоне и подвргну санкцији, а интерес окривљеног да заштити своју личност и оствари своја права. Оба та интереса садржана су у одредби чл. 1. ЗКП „да нико невин не буде осуђен, а да се кривцу изрекне заслужена казна под условима које предвиђа кривични закон." У социјалистичком друштву се не може извршиоцу кривичног дела признати као интерес да избегне кривичну одговорност за учињено кривично дело. Заштита права и слобода окривљеног не значи и не сме да значи слабљење кривичноправне заштите права и интереса грађана оштећених кривичним делом и свих оних вредности друштвене заједнице које Кривични законик штити својим санкцијама. Стога се у борби против криминалитета мора прибећи разним мерама принуде и ограничења у односу на личност и права окривљеног, што никако не искључује оправданост и нужност да се окривљеном као кривичнопроцесној странки дају и одређена посебна права одбране ради успостављања равнотеже са јавним тужиоцем који као државни орган гоњења првенствено штити друштвене интересе.

Привремени поремећај равнотеже између процесних права тужиоца и окривљеног може се јавити као нужност ефикасног наступања против криминалитета. Право окривљеног на одбрану треба сматрати као најснажније средство за изградњу и очување равнотеже између тужиоца и окривљеног(30). Посебна права одбране (favor defensionis) такође доприносе очувању ове равнотеже и усклађивању оних супротних тенденција у кривичном поступку — заштите друштва од криминалитета и заштите права и интереса окривљеног.

---

(29) Др В. Бајер, Југословенско кривично процесно право, књ. I, стр. 19. и 20.

(30) Др Драгољуб Димитријевић, Окривљеник у претходном кривичном поступку, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1957. године, стр. 20, 21.

После новеле Законика о кривичном поступку од 1967. године; стављани су приговори да су ефикасност и брзина кривичног поступка смањени услед потпуног преношења истраге на суд и проширења права окривљеног као кривичнопроцесне странке. У неких кривичних дела против народа и државе недостаци истраге били су веома изразити. Стога су реформом ЗКП од 1973. године проширена овлашћења органа унутрашњих послова, а у одређеној мери ограничена извесна права окривљеног. Одговарајуће измене ЗКП показују да на поједине институте кривичног поступка не треба гледати као на сталне, непромењиве категорије, већ као на кривичнопроцесне односе који се нужно мењају у зависности од друштвених односа и друштено-политичке ситуације у конкретном историјском моменту.

Приговор да кривични поступак није довољно ефикасан и брз свакако је оправдан, али се не може сматрати да је проширење процесних права окривљеног један од основних чинилаца због којих долази до неефикасности и одуговлачења поступка. Разни објективни фактори и субјективни елементи утичу на брзину и ефикасност кривичног поступка, а међу њима значајну улогу имају организација рада у суду, као и кадровске и материјалне могућности. У сваком случају брзина поступка не сме да буде сметња да се чињенично стање потпуно и истинито утврди. У остваривању принципа процесне економије и принципа истине мора се наћи права мера, јер се пренаглашавањем брзине дискредитује и сам кривични поступак(31).

Ставља се примедба да наше кривично процесно право фаворизује окривљеног на штету жртве кривичног дела тј. оштећеног. Законик је изменама од 1967. године, поред побољшања процесног положаја окривљеног, проширио и права оштећеног као помоћног кривичнопроцесног субјекта који стоји уз тужиоца и доприноси његовој активности у кривичном поступку. Међутим, и поред значајних овлашћења које оштећени има по садашњим одредбама ЗКП, његов процесни положај му не обезбеђује потребну правну сигурност и не одговара уставном начелу једнакости грађана пред законом. Поводом предстојеће реформе ЗКП изложена су мишљења да би требало боље заштитити интересе оштећеног, без предубеђења да ће се он увек руководити својим личним интересима или често субјективним мотивима. Тако би, у вези са поступком по жалби, требало предвидети да се пресуда увек доставља и оштећеном, а не само кад има право жалбе, оштећени треба да има право жалбе на ослобађајућу пресуду ако се јавни тужилац није жалио, било би оправдано да се на претресу пред другостепеним судом позове оштећени и његов законски заступник, односно пуномоћеник, ако будућим изменама ЗКП јавни тужилац буде овлашћен да одустане од оптужнице на претресу пред другостепеним судом, онда би оштећеном требало дати право да настави гоњење. Уопште, процесни положај оштећеног требало би што више приближити положају тужиоца тј. дати му овлашћења која имају кривичнопроцесне странке.

(31) Др Петер Кобе, Мере за убрзање и ефикасност кривичног судског поступка, Архив бр. 4/1972, стр. 405. и 406.

Проширење права оштећеног не би представљало битно ограничавање in favorem defensionis, а допринело би остварењу законите једнакости грађана пред кривичним судом и ефикасности кривичног поступка. Према томе, питања посебних права одбране окривљеног треба решавати у складу са правима и интересима оштећених грађана и друштвене заједнице. Свако друкчије решавање било би неправично и супротно принципима нашег социјалистичког кривичног процесног права.

др Милица Стефановић-Златић

— РЕЗЮМЕ —

Особые права обвиняемого на защиту при рассмотрении кассационных жалоб

Особые права обвиняемого на защиту ставят его в равноправное положение с прокурором и способствуют более полному осуществлению принципа равноправия сторон в уголовном процессе. Широкие возможности обвиняемого на защиту (favor defensionis) при рассмотрении дел по кассационным жалобам предусмотрены в значительном числе положений Уголвно-процессуального кодекса и главным образом относятся на определение пределов рассмотрения жалоб на приговоры первостепенных судов; если жалоба подана в пользу обвиняемого. Между этими положениями самое главное место запрещение reformatio in peius, в силу чего и в настоящей работе значительное внимание посвящается вопросам, косающимся пределов и действий данного запрещения.

Автор приходит к заключению, чло особые права обвиняемого на защиту следует рассматривать и решать как в связи с улучшением положения обвиняемого в самом судебном процессе, так и с точки зрения защиты прав и интересов потерпевших ущерб граждан и защиты общества от преступности. В силу этого имеются предложения о расширении возможности для кассационных судов при рассмотрении жалоб на приговоры не ограничиваться лишь рамками жалоб, а рассматривать их шире в тех случаях, когда они поданы в пользу обвиняемого. Имеются также и предложения в связи с расширением прав потерпевших ущерб, яавляющихся субьектами угловного процесса. Речь идет о согласовании особих прав обвиняемого на защиту с потребностью более эффектиного хода разбирательства уголовных дел и с осуществлением равноправия граждан перед судом.

A SUMMARY

„Special Rights of the Defence of the Accused in the Complaints Procedure'

The special rights of the defence of the accused represents a contribution to their equal status in relation to the prosecution and a more complete accomplishment of the principle of discussion between the parties in the criminal procedure. The privilages of the defence (favor defensions) in the complaints procedure are provided for in a number of the articles of the Criminal Procedure Law and regulate for the most part the scope of reaxamination of the verdict of the of original court surisdiction, when the complaint has been submitted in favour of the defendant. The most significant provision is certainly the institution of the ban of reformatio in peius, so that considerable attention in this work has been devoted to the questions of scope and effect of this ban.

It is concluded that special rights of the defence of the accused should be discussed and decided in relation to the improvement of the position of the defendant, and the safeguard of the rights and interests of the victimized citizens and the protection of society from criminal conduct. That is why certain proposals have been made to give a wider latitude of opportunity for the appellate court to examine the verdict outside the scope of the complaint, when it is submitted in favour of the defendant, but also to provide for more rights of the victims as parties in criminal procedure. The point hare is to bring into accord the special rights of the defence of the accused with the necessity of a more efficient criminal procedure and the accomplishment of equality of citizens before the court.

— RÉSUMÉ —

Droits particuliers de la défense de l'inculpé dans la procédure par voie de recours

Les droits particuliers de la défense de l'inculpé contribuent à son égalité en droits avec le plaignant et la réalisation plus complète du principe de l'égatlité en droits entre les parties de procès pénal. Les privilèges de la défence de l'inculpé (favor defensionis) dans la procédure par voie de recours sont prévus dans un grand nombre de prescriptions du Code de procédure pénale et généralement elles se rapportent au règlement des limites de l'axamen du jugement de première instance quand la plainte est portée au profit de l'accusé. Parmi ces dispositions la plus importante est l'institution de la défense de reformatione in peius, en conséquence dans ce travail la plus grande attention est concentrée sur les questions en relation avec le volume et l'effet de cette défense.

L'auteur conclut que les droits particuliers de la défense de l'inculpé doivent être examinés et réglés tant en relation avec l'amélioration de la condition de procès de l'inculpé, qu'au point de vue de la protection des droits et des intérêts des citoyens lésés et de la protection de la société de la criminalité. C'est la raison pour laquelle les propositions correspondantes sont formulées dans le sens de l'élargissement des possibilités à ce que le tribunal de deuxième instance procéde à l'examen du jugement en dehors de la sphère de la plainte guand elle a été portée au profit de l'accusé, mais aussi les propositions en relation avec l'élargissement des droits de la personne lésée en tant que sujet de procès pénal. Il s'agit de la coordination des droits particuliers de l'inculpé avec la nécessité de la mise en oeuvre efficace de la procédure pénale et la réalisation de l'égalité en droits des citoyens devant le tribunal.

О ПРЕОБРАЖАЈУ ТОВАРНОГ ЛИСТА И КОНОСМАНА КОМБИНОВАНОГ ТРАНСПОРТА У ХАРТИЈЕ ОД ВРЕДНОСТИ

I

Превозне исправе у свим гранама саобраћаја постају све значајнији инструменти у унутрашњем и спољнотрговинском робно-новчаном промету. Веома нагли развој технике, нарочито после другог светског рата, утицао је на вишеструки пораст размене добара. Поред развоја технике, све већи значај размене производих и потрошних добара условљен је и неједнакостима у савременом свету у погледу природних и производних могућности појединих земаља. Нагли пораст спољнотрговинске размене довео је до веома наглог развоја међународног транспорта робе. У унутрашњем и спољнотрговинском промету реч је о масовном преносу све већих вредности, а истовремено односи у унутрашњем и спољнотрговинском промету постају све сложенији. Превозни документи постају значајнији правни инструменти којима се регулишу ови све сложенији односи. Очигледно је да су се ове веома значајне друштвене промене морале на одговарајући начин изразити и у погледу правних правила којима се регулишу односи у вези са превозним исправама.

Очигледно је да је веома нагли развој унутрашњег и међународног транспорта робе такође морао утицати на значајније промене у погледу превозних исправа. Треба нагласити да се не могу нове тенденције и појаве, као и нова правна правила у области превозних исправа једино проучавати и анализирати изоловано, искључиво са аспекта веома наглог развоја унутрашњег и међународног транспорта робе. Треба ипак нагласити да таквих покушаја и схватања има у стручној литератури иако се таква схватања све теже могу аргументовати, јер се таквим прилазом најчешће долази до погрешних закључака, јер се занемарује веома тесна повезаност и функционална условљеност унутрашњег и спољнотрговинског промета и унутрашњег и међународног транспорта робе.

Друга веома значајна особеност у погледу правног регулисања односа у вези са превозним исправама изражава се у томе да се у савременом свету све теже остварује једнообразност правног регулисања односа у вези превозних исправа у одговарајућим међународним конвенцијама. Све веће разлике у савременом свету, нарочито разлике између развијених и неразвијених земаља, условљавају да се све теже долази до једнообразног правног регулисања односа међународним конвенцијама. По-

следњих десетак година је дошло до израде великог броја нацрта међународних конвенција које није прихватио нити ратификовао довољан број држава иако су све израженије и ургентније потребе у погледу једнообразности у погледу садржаја и нових функција превозних исправа. Ово је на први поглед апсурдна ситуација да се све теже могу задовољити све изразитије потребе. Стварна ситуација је ипак друкчија јер се ова једнообразност у много већој мери у савременим условима остварује него само пре десетак година, али не одговарајућим међународним конвенцијама, него аутономним путем од стране привредника без посредовања државе који се удружују у своје националне и међународне организације. Делатност националних и међународних организација привредника у томе погледу постаје све значајнија, а истовремено и све ефикаснија.

У масовном промету, без обзира да ли је реч о унутрашњем или спољнотрговинском промету, у ствари је све виши степен стереотипности и стандардизације односа. Типологија односа се у области превозних исправа изражава у све већем броју разних врста и типова превозних исправа, док се стереотипност и стандардизација односа изражава у све мањем броју битних елемената које мора да садржи свака превозна исправа.

Све већа сложеност односа не изражава се, дакле, у све сложенијој и компликованијој садржини превозних исправа. Тенденције које постоје су управо обрнуто усмерене. Све сложенији односи и честа неопходност истовремене употребе превозних исправа ради задовољавања различитих привредних функција и потреба у области превозних исправа изражава се првенствено у две веома значајне појаве.

Прво, превозне исправе се све чешће издају у све већем броју оригинала и све већем броју копија исте исправе, јер се на тај начин омогућује истовремена употреба превозне исправе у сасвим различите сврхе.

Друго, пренос све већих вредности у све сложенијим односима захтева много већу строгост и одговорност приликом употребе превозних исправа, а то се првенствено изражава у јачању традиционалног и презентационог дејства превозних исправа као и инкорпорисаности права из превозне исправе са правом на превозну исправу. Ова појава се изражава у преображају превозних исправа у хартије од вредности. Наглашавамо, да трансформација превозних исправа у хартије од вредности није само резултат потребе у унутрашњем и међународном транспорту робе него је истовремено и веома значајан захтев унутрашње и спољнотрговинске размене добара. Превозним исправама као хартијама од вредности на основу много веће строгости и строжије одговорности, остварује се много већа сигурност и брзина у робно-новчаној циркулацији.

Сматрамо, да је од свих нових појава и нових особина превозних исправа најзначајнија у овом тренутку трансформација превозних исправа у хартије од вредности. Овим преображајем превозних исправа у хартије од вредности се често истовремено задовољавају потребе у погледу једнообразности, типологије, упрошћавање садржине превозних исправа, издавања све већег броја примерака исте превозне исправе итд.

II

Постојеће стање да су од превозних исправа најчешће једино хартије од вредности коносман у поморској и унутрашњој пловидби свакако не задовољава новонастале привредне потребе. Због тога се врше максимални напори у правцу трансформације и других превозних исправа у другим гранама саобраћаја у хартије од вредности. Овај свесни утицај се изражава не само у стварању одговарајућих монућности у националном законодавству и на међународном плану, него и у практичној афирмацији превозних исправа као хартија од вредности у свакодневној привредној пракси.

Могућност издавања превозних исправа са својствима хартије од вредности постоји у већини међународних конвенција које су донете ради регулисања односа у појединим гранама саобраћаја. Највише тешкоћа у том погледу постоји у вези са трансформацијом товарних листова у речном, железничком, друмском и ваздухопловном саобраћају у хартије од вредности. Посебну проблематику представља издавање јединствене превозне исправе која има својства хартије од вредности у комбинованом транспорту робе.

У погледу практичне афирмисаности и много чешће употребљивости превозних исправа са својствима хартије од вредности највише је проблема везано у погледу незаинтересованости а и неспремности транспортера да издају товарне листове са својствима хартије од вредности Преносиви товарни листови, тј. товарни листиви са својствима хартије од вредности стварају транспортерима много строжу одговорност коју они нерадо прихватају и избегавају кад год је то могуће. Ову знатно строжију одговорност транспортери су принуђени да прихвате углавном из конкурентних разлога према транспортерима који припадају истој или различитим гранама саобраћаја. Транспортери избегавају ову строжију одговорност и због непознавања и недовољне оспособљености стручног кадра у погледу издавања и употребе хартије од вредности.

Треба нагласити да национална законодавства много ређе предвиђају издавање преносивих товарних листова, тј. товарних листова са својствима хартије од вредности него што је то учињено у међурнародним документима. Такође је много теже остварити свакодневну практичну афирмисаност преносивих товарних листова у унутрашњем, него у спољнотрговинском промету.

III

Веома значајну новину у нашем праву представља могућност да преносиви товарни лист буде хартија од вредности и у друмском и железничком саобраћају. Ова новина је уведена у наш правни систем 1974. године у Закону о уговорима о превозу у друмском саобраћају и Закону о уговору о превозу у железничком саобраћају.

Преносиви товарни лист у друмском саобраћају у нашем праву је регулисан у Закону о уговорима о превозу у друмском саобраћају из

1974. године. Преносиви товарни лист као хартија од вредности издаје се у друмском саобраћају када се у том смислу споразумевају пошиљалац и превозилац. На основу споразума пошиљаоца, превозилац издаје товарни лист по наредби-преносиви товарни лист. Ова новина је израз тежњи Међународне трговинске коморе у Паризу и низа других међународних организација, а резултат је потреба у савременом робном промету без обзира на то да ли је реч о унутрашњем или међународном робном промету. У упоредном законодавству овако савремено решење се још увек доста ретко појављује иако су практичне потребе трасформације превозних исправа у хартије од вредности све израженије. Отуда упоредноправно посматрајући овај Закон спада свакако у групу најсавременијих закона у овој области.

Пошто је реч о веома значајној новини, потребно је довољно времена да се пословна пракса припреми за ову новину. Управо због тога је у овом закону дата могућност да превозилац изадје преносиви товарни лист на основу споразума са пошиљаоцем. Претерано нагло би, међутим, била трансформација свих товарних листова у друмском саобраћају у хартије од вредности и због тога то није учињено у овом закону. Створена је једино могућност да се, поред товарног листа који није хартија од вредности, може издавати и преносити товарни лист који има својства хартије од вредности.

Преносиви товарни лист може бити онај оригинал товарног листа који се предаје пошиљаоцу и тада се на томе примерку мора изричито нагласити да је реч о преносивом товарном листу, док се истовремено на осталим примерцима оригинала товарног листа мора нагласити да је издат преносиви товарни лист.

У Закону се разрађује начело инкорпорације, које је својствено за хартије од вредности када је реч о преносивом товарном листу. Услови уговора о превозу и уговорени општи услови пословања превозиоца обавезују имаоца преносивог товарног листа који није пошиљалац (значи тај преносиви товарни лист мора већ бити пренет са пошиљаоца на друго лице) само ако су садржани у преносивом товарном листу или када се на њих у товарном листу изричито позива. Наравно, мора бити омогућено да се ималац преносивог товарног листа може упознати са условима уговора о превозу и са општим условима пословања превозиоца на чију се примену у преносивом товарном листу одговарајућом клаузулом изричито позива. Ово је делимично одступање од начела инкорпорације, пошто би се стриктном применом овога начела морало све ово унети у преносиви товарни лист, учињено је из практичних потреба, јер су често услови уговора о превозу и општи услови пословања превозиоца сложени и обимни, па се технички не могу унети у потпуности у преносиви товарни лист. Због тога што ималац преносивог товарног листа мора бити у ситуацији да се може упознати са условима уговора о превозу и општим условима пословања превозиоца да би га они могле обавезивати, најједноставније би било да се они увек морају приложити уз преносиви товарни лист и да се третирају као саставни делови тога преносивог товарног листа. Тада би се то морало изричито навести на

товарном листу, јер тај преносиви товарни лист садржи и његове саставне делове који су изричито назначени у преносивом товарном листу.

Иако преносиви товарни лист издаје превозилац, у Закону се оправдано инсистира да преносиви товарни лист, поред превозиоца, мора да потпише и пошиљалац или лица која превозилац и пошиљалац овласте. Ово је значајно због тога што се правила о попуњавању товарног листа примењују и приликом попуњавања преносивог товарног листа а то значи да низ података, поред превозиоца, у товарни лист уноси пошиљалац и својим потписом преносивог товарног листа јасно преузима одговорност за истинитост и потпуност података које је унео у преносиви товарни лист. Преносиви товарни лист као хартија од вредности не би био пуноважан ако садржи само потпис превозиоца, јер се за пуноважност товарног листа у Закону изричито захтева да га потпишу превозилац и пошиљалац. Преносив товарни лист који је потписао само превозилац могао би се уједно третирати као товарни лист који нема својства хартије од вредности и самим тим на тај товарни лист се не би могла примењивати веома строга и у приличној мери, апстрактна правила о хартијама од вредности.

Преносиви товарни лист морају потписати превозилац и пошиљалац или лица која они овласте. Није изричито речено да је реч о својеручним потписима и зато ово правило о потписивању треба шире и савременије схватити, а то значи да се поред својеручног потписа као веродостојни облик потписивања прихвата и потписивање факсимилом, тј. печатом у облику потписа. Треба очекивати да ће се поред својеручног потписивања и потписивања употребом факсимила у пракси инсистира и на стављању печата пошиљаоца и превозиоца, јер се употреба печата лакше може контролисати и на тај начин се може остварити виши степен сигурности него што се може контролисати својеручно потписивање или употреба факсимила. Иако, дакле, закон у овом случају не инсистира и на употреби печата, треба очекивати да ће се у пракси најчешће, поред потписа, захтевати и стављање печата.

Треба очекивати да ће се у пословној пракси састављати већи број преписа преносивог товарног листа и то већи у фази издавања преносивог товарног листа. Потписи преносивог товарног листа ће свакако, бити потребни пошиљаоцу и превозиоцу а вероватно и каснијим имаоцима преносивог товарног листа.

На препису преносивог товарног листа мора бити изричито наглашено да је реч о препису, као и упознавање да се на основу преписа преносивог товарног листа не може располагати са ствари која је означена у преносивом товарном листу.

Преносиви товарни лист може гласити на име, по наредби и на доносиоца и на основу тога, према начину одређивања имаоца права из преносивог товарног листа, треба разликовати различите врсте преносивог товарног листа. Свака од ових врста преносивог товарног листа се преноси на друкчији начин, а то су веома значајна правила јер се очекује да се сврха преносивог товарног листа најчешће не може једино остварити издавањем него и циркулацијом (преносом) преносивог товар-

ног листа. На ово изричито указује и назив ове хартије од вредности. Реч је, наиме, о преносивом товарном листу.

Преносиви товарни лист који не садржи клаузулу „по наредби" и преносиви товарни лист по наредби који у последњем индосаменту садржи „ректа" клаузулу могу се преносити једино грађанскоправном цесијом. Код цесије је битно да лице које преноси права (цедент) на друго лице (цесионар) може пренети само она права која он има према трећем лицу (цезус). Битно је, дакле да се преносе само она права која субјективно има цедент и то је у складу са општим начелом да нико не може на другог пренети више права него што сам има. Код цесије се уноси много субјективних својстава а то спречава оперативност, могућност сигурне и брже циркулације ове хартије од вредности.

Преносиви товарни лист по наредби се преноси индосаментом на који се сходно примењују прописи о меници, изузев одредаба које се односе на регрес. Индосаментом, тј. писменом изјавом на самој хартији од вредности, преносилац (индосамент) преноси на друго лице (индосетар) она права која су констатована на хартији од вредности, дакле, на она права, као код цесије које превозник има, него она права која су констатована на хартији од вредности, без обзира да ли та права има или нема индосант. Индосаметном се омогућује много бржа и сигурнија циркулација хартије од вредности јер се у односе приликом преноса хартије од вредности не уносе субјективни елементи лица која су учесници у преносу. Управо,. зато треба очекивати да ће у пракси преносиви товарни лист најчешће бити преносиви товарни лист по наредби. Индосаментом се могу пренети својинска права, заложена права и пуномоћничка овлашћења. У складу с тим, према садржини права која се преносе индосаментом, треба разликовати својински индосамент, заложни индосамент и пуномоћнички индосамент. Индосамент треба да садржи име индосатора, клаузулу о преносу, евентуално место и дан преноса и потпис индосамента. То је пуни индосамент јер садржи све елементе које садржи индосамент. Индосамент је, међутим, пуноважан и онда ако садржи од свих ових елемената само потпис индосанта. То је бланко индосамент који је пуноважан у нашем праву. Најзад, индосамент може садржавати и друге клаузуле али се тим клаузулама не може условљавати пренос права нити само делимично, један део права, које је констатовано на хартији од вредности, преносити на другог, јер су у нашем праву забрањени условљени и делимични индосамент. Допуштено је да индосамент садржи „ректа" клаузулу којим се забрањује даљи пренос хартије од вредности индосаментом и којом се у ствари та хартија од вредности по наредби, у погледу даљег преноса, претвара у хартију од вредности на име, јер ту хартију од вредности може даље преносити једино грађанскоправном цесијом. Први индосамент код преносивог товарног листа по наредби је прималац ствари које је пошиљалац предао на преносиви товарни лист по наредби приликом издавања овог преносивог товарног листа од превозиоца. Ако на преносивом товарном листу по наредби није означено име примаоца ствари, такав преносиви товарни лист по наредби као први индосант може индосаментом да пренесе на друго лице пошиљалац.

Основна разлика између менице и преносивог товарног листа као хартије од вредности јесте у томе што је меница апстрактна хартија од вредности, док је преносиви товарни лист у много већој мери каузална хартија од вредности јер је чврсто везана за основ издања, тј. за уговор о превозу ствари који утиче на судбину и циркулацију преносивог товарног листа. Управо због ове основне разлике, правила меничног права о регресу су својствена за апстрактне хартије од вредности и у смислу Закона се не примењују на преносиви товарни лист.

Веома значајну новину у односу на раније стање у нас, а исто тако упоредноправно посматрајући, уноси Закон о уговорима о превозу у железничком саобраћају из 1974. године, предвиђајући могућност да се и у железничком саобраћају може издати преносиви товарни лист. Преносиви товарни лист има совјства хартије од вредности и овако схватање предвиђено у нашем позитивном законодавству је веома савремено и представља допринос пракси јер се омогућује боље регулисање односа издавањем хартије од вредности, нарочито у посебним ситуацијама. Пошиљалац и превозилац могу се споразумети да превозилац изда товарни лист по наредби или на доносиоца — тј. преносни товарни лист који има својства хартије од вредности. Тада се, на пример, код товарног листа који се предаје пошиљаоцу мора изричито нагласити да је то преносни товарни лист, а на примерку товарног листа који прати робу у току превоза мора бити изричито назначено да је издат преносни товарни лист.

Иако преносиви товарни лист издаје превозилац, овај товарни лист потписује не само превозилац него и пошиљалац.

Нема никаквих сметњи да се сачини препис преносивог товарног листа и тада се на сваком препису то мора видљиво означити и ти преписи морају садржавати упозорење да се на основу истих не може располагати робом.

У складу са начелом инкорпорације услови уговора о превозу и тарифе железничког превозиоца обавезују примаоца преносивог товарног листа који није пошиљалац само онда када су садржани у преносивом товарном листу или се на њих у товарном листу изричито позива.
У погледу преноса преносивог товарног листа веома је значајно правило да се преносиви товарни лист по наредби преноси индосаментом, а преносиви товарни лист на доносиоца се преноси продајом. У погледу облика и правног дејства индосамента се примењују прописи о меници, изузев одредаба о регресу. Основно је правило да преносиви товарни лист по наредби први може пренети на другога прималац робе, јер се он тада означује као ремитент, ако у преносивом товарном листу није назначен прималац робе, такав преносиви товарни лист се преноси наредбом пошиљаоца, тј. да се сматра на основу закона да је то у ствари преносиви товарни лист по сопственој наредби.

Треба очекивати да ће се и у нашим будућим законима у области унутрашње пловидбе и ваздушног саобраћаја предвидети издавање превозних исправа са својствима хартије од вредности, као што је уосталом предвиђено и у нацртима закона из ових области.

На овај начин нису и неће бити решени сви проблеми јер је такође неопходно да се спроведе свесна и организована акција у правцу пуне афирмације превозних исправа као хартије од вредности у свакодневној привредној пракси. Супротни интереси транспортера морају бити подређени интересима привреде у целини, а који су у крајњој линији идентични са општим друштвеним интересима. Посебну функцију, улогу и друштвену одговорност у томе погледу имају привредне коморе и друге асоцијације привредника у којима се самоуправним споразумевањем морају усаглашавати интереси различитих привредних групација, а то је у конкретном случају усаглашавање интереса транспортера и корисника превоза. Привредне коморе треба да омогуће остваривање много већег значаја превозних исправа као хартија од вредности него што је то био случај до сада у нас. То треба да се остварује не само утврђивањем једнообразне садржине преносивих товарних листова него и обуком стручног кадра и израдом посебних узанси и општих услова пословања којима детаљно треба да се регулише издавање и циркулација преносивих товарних листова.

IV

Све већи значај комбинованог транспорта робе захтева адекватно правно регулисање камбинованог транспорта робе. Пошто до сада то на међународном плану није остварено одговарајућом међународном конвенцијом, а исто тако то није учињено ни у националном законодавству у већини земаља, од изузетног је значаја правно регулисање јединствене превозне исправе за комбиновани транспорт које има својства хартије од вредности. Због тога је од изузетног значаја ФБЛ-ФИАТА шпедитеров коносман за комбиновани транспорт. Сви досадашњи безуспешни покушаји да се закључи одговарајућа међународна конвенција о комбинованом транспорту робе на овај начин помоћу овог шпедиторовог коносмана највероватније указују на будући правац кодификације правила о комбинованом транспорту робе.

Коносман ФБЛ (Fiata Combined Transport Bill of lading) ствара обавезу и одговорност међународном шпедитору који је издао ову исправу не само за организовање него и за реализацију конкретног међународног транспорта робе. Међународни шпедитер који је издао консоман ФБЛ одговара не само за своје радње и пропусте приликом организовања међународног транспорта робе него и за радње и пропусте свих међународних транспортера и других привредника које је уговорним путем ангажовао за остварење конкретног међународног транспорта робе. Међународни шпедитер одговара да ће се конкретни међународни транспорт робе остварити на такав начин како је то означено у консоману ФБЛ и да ће у назначеном месту опредељења предати превознику робу назначену примаоцу или лицу које је прималац својом наредбом одредио у онаквом спољном непромењеном стању какво је констатовано у месту предаје робе међународном шпедитеру на самом коносману ФБЛ.

Консоман ФБЛ треба да представља хартију од вредности. Оваквом својству консомана ФБЛ да представља хартију од вредности у правној

теорији се могу истаћи три основна приговора. Питање је оправданости сваког од ових приговора али према постојећем стању не само у правној теорији него и у судској пракси појединих држава треба свакако очекивати различита схватања о правној природи и о употребљивости консомана ФБЛ.

Пре свега, поставља се питање да ли једна исправа може стећи својства хартије од вредности ако то није изричито предвиђено у националном законодавству или у ратификованим међународним конвенцијама од стране једне државе. Иако ФИАТ која није надлежна да доноси међународне конвенције, нити може уопште било која међународна организација стварати обавезе државама које нису прихватиле предлоге међународних организација, дати или одузети својство хартије од вредности једној исправи по конзервативнијем схватању које је прихваћено не само у правној теорији него делом и у судској пракси појединих држава једино се изричито у позитивном законодавству појединој исправи може дати или одузети својство хартије од вредности. Ово схватање се углавном заснива на изузетно строгим обавезама које стварају харије од вредности и на чињеници да су хартије од вредности исправе од јавног поверења које се својство може дати или одузети и појединој исправи једино позитивним правом. По другом напреднијем и много чешће прихваћеном схватању у последње време у већини земаља, у пословним односима између професионалних стручњака у унутрашњој и спољној трговини све је допуштено што није забрањено у позитивном праву. На овоме схватању се и заснива аутономни развој привредног и међународног привредног права без ингеренције државних органа. У великој мери се ово схватање заснива на одговарајућем начену тумачења принципа слободе уговарања. Уз примену овог схватања, пошто у позитивном праву није забрањено да се коносман ФБЛ сматра хартијом од вредности, ова исправа може имати то својство ако је то у сваком конкретном случају изричито или прећутно уговорено. Тако се и поступа у сваком конкретном случају када се издаје коносман ФБЛ јер постоји одговарајућа клаузула на полеђини ове исправе а која се сматра саставним делом исправе и уговора на основу кога се она издаје. По овој клаузули сваки издати коносман ФБЛ се сматра хартијом од вредности ако није супртно предвиђено у конкретном консоману ФБЛ. Сматрамо да је ово схватање исправније и да га свакако треба прихватити јер много више задовољава потребе и захтеве у савременој спољнотрговинској размени, наравно ако су испуњени и други предуслови.

Дати или одузети својство хартије од вредности једној исправи не зависи искључиво од уговора него и од других реалних чињеница које морају бити испуњене да би се могло уговорним путем тако поступити. Пре свега, исправа мора представљати робу која је назначена на њој, мора бити „symbol of the goods" — мора имати традиционално дејство, тј. да се преносом исправе преноси и неко право на робу. Затим, обавеза издаваоца исправе мора бити таква да гарантује стицаоцу исправе и стицање назначеног права на исправи. Не смеју постојати правне сметње реализације права назначеног на исправи од стране имаоца исправе. Морају бити заштићена права трећег савесног имаоца исправа који је до исправе дошао на легалан начин. Према овоме лицу се не смеју успешно истицати

уговорни приговори без обзира на степен каузалности исправе ако то ни је изричито наведено на исправи, наравно само се тада оправдано поставља питање одговорности и уопште функционалности такве исправе као хартије од вредности. Шпедитерске потврде не испуњавају ове неопходне предуслове и због тога нису хартије од вредности. Основни приговор који се истиче против ових исправа као хартија од вредности се управо заснива на једном од напред наведених предуслова. Шпедитерске потврде ФЦР и ФЦТ нису хартије од вредности, иако је било доста супротних напора и данас постоје супротна схватања, јер шпедитер издавањем ових исправа не гарантује уредну предају робе у месту опредељења назначеном лицу у самој исправи или трећем лицу који на легалан начин дође до ових исправа, пошто у овим потврдама међународни шпедитер није преузео одговорност за рад ангажованих међународних транспортера и других специјализованих привредника чије су услуге биле неопходне приликом реализације конкретног међународног превоза робе. Ималац ових шпедитерских потврда не може увек остварити назначена права на овим исправама јер му издавалац исправе не гарантује и не одговара за назначена права на исправи у вези са робом која се налази у међународном транспорту. Међународни шпедитер се ослобађа државине робе и одговорности за робу њеном предајом међународном транспортеру кога је савесно и стручно изабрао.

Управо због ових значајних разлога коносман ФБЛ се, наравно и поред других разлога, заснива на преузимању одговорности за рад међународних транспортера од стране међународног шпедитера. Консоманом ФБЛ је остварена заштита примаоца у месту опредељења коме, и поред презентације овога коносмана, последњи међународни транспортер одбија да преда робу која је назначена у исправи. Тада примаоцу одговара издавалац исправе, тј. међународни шпедитер.

Најзад, поставља се питање да ли се може издати транспортна исправа као хартија од вредности ако транспортна исправа прве врсте превоза у комбинованом транспорту нема својства хартије од вредности. Ако, примера ради, у комбинованом конкретном међународном транспорту робе треба да се прво оствари превоз железничким саобраћајем а познато је да међународни железнички товарни лист не може имати својства хартије од вредности, поставља се питање да ли међународни железнички транспортер или међународни шпедитер могу издати директни консоман за цео комбиновани међународни транспорт робе. Да ли се тада уместо међународног железничког товарног листа може издати коносман? Ово питање је у правној теорији много спорније ако директни коносман треба да изда међународни транспортер (он по владајућем схватању у овом случају не би могао издати консоман уместо товарног листа) од сутнуције када директни коносман издаје међународни шпедитер. Сматрамо да међународни шпедитер увек може издати коносман, ФБЛ без обзира на својства и особине првог међународног транспорта робе и транспортне исправе те гране међународног транспорта робе. То је управо једна од значајних предности коносмана ФБЛ у односу на друге врсте директних коносмана за комбиновани међународни транспорт робе.

Сматрамо да коносман ФБЛ испуњава све напред наведене предуслове и да се може сматрати хартијом од вредности.

V

Превозне исправе у свим гранама саобраћаја постају све значајнији инструменти у унутрашњем и спољнотрговинском робном промету. Пренос све већих вредности у промету и све сложенији односи се све чешће правно регулишу употребом превозних исправа. Због тога се у раду међународних и националних организација све већа пажња посвећује утврђивању једнообразне садржине превозних исправа, као и аутономном регулисању правних односа приликом употребе и циркулације превозних исправа.

Досадашње стање, у коме су хартије од вредности једино превозне исправе у поморској и унутрашњој пловидби, свакако не задовољава новонастале привредне потребе. Због тога се врше максимални напори у правцу трансформације и других превозних исправа другим гранама саобраћаја у хартије од вредности. Таква могућност је створена у многим међународним конвенцијама у појединим гранама саобраћаја. Тешкоће које постоје у вези са трансформацијом товарних листова у хартије од вредности свакако се морају превазићи јер у том погледу постоје све ургентнији захтеви привредне праксе. Због тога свакако треба поздравити одговарајућа законска решења која су предвиђена у Закону о уговорима о превозу у друмском саобраћају и у Закону о уговорима о превозу у железничком саобраћају, оба закона из 1974. године, којима се омогућује издавање преносивог товарног листа као хартије од вредности у друмском и железничком саобраћају. Треба очекивати да ће се таква могућност у нас предвидети и у одговарајућим законским прописима у области ваздухополовног саобраћаја.

Све сложенији проблеми, а истовремено и све већи значај комбинованог транспорта, захтевају и у овој области јединствену превозну исправу која има особине хартије од вредости. Због тога треба поздравити као аутономну творевину међународног привредног права појаву ФБЛ-ФИАТА коносмана за комбиновани транспорт. Сви досадашњи безуспешни покушаји да се закључи одговарајућа међународна конвенција о комбинованом транспорту на овај начин помоћу овог шпедитерског коносмена указују на евентуални будући правац кодификације правила о комбинованом транспорту.

Све већи значај хартије од вредности уопште у нас, а посебно у области саобраћаја, захтевају много већу дисциплину у узајамним односима, јер хартије од вредности стварају веома строге обавезе. С друге стране, у унутрашњем промету у нас, у начелу, не постоји довољно признање и искуство у погледу масовније употребе хартија од вредности. Ови тренутни проблеми се морају у сваком случају превазићи због све веће улоге и значаја које имају харије од вредности у савременом унутрашњем и спољнотрговинском робно-новчаном промету.

Ова општа особина у погледу употребе харије од вредности се свакако односи и на трансформацију превозних исправа у хартије од вредности.

др Славко Царић
др Миодраг Трајковић

— РЕЗЮМЕ —

Об обращении железнодоржных накладных и коносаментов при смешанных перевозках в ценные бумаги

Транспортные документы во всех видах перевозок играют все большую роль во внутренних и внешнеторговых перевозках грузов. Возростающая ценность грузов в обращении и усложняющиеся отношения требуют правового их регулирования с помощью транспортных документов. Вследствие этого в деятельности международных и национальных организаций все большее внимание посвящается внедрению однообразного содержания транспортных документов, а также и регулированию внутри страны правоотношений при использовании и обращении транспортных документов.

Существующее положение, при котором ценные бумаги являются едиными транспортными документами при перевозках водой по внешним и внутренним линиям, безусловно не удовлетворяют возросшие теперь хозяйственные потребности. Вследствие этого прилагаются максимальные усилия к обращение в ценные бумаги остальных транспортных документов в других видах перевозок. Такие возможности созданы во многих меджународных конвенциях в отдельных видах первозок. Затруднения, возникающие в связи с обращением накладных в ценные бумаги, без сомнения должны быть устранены, ибо в этом отношении хозяйственная практика выдвигает все более решительные требования. В силу этого безусловно следует приветствовать соответствующие положения Закона о договорах железнодорожных перевозок и Закона о договорах автомобильных перевозок. Оба закона приняты в 1974 году и оба допускают выдачу передаточных накладных в качестве ценных бумаг в автомобильных и железнодорожных перевозках. Следует ожидать, что такие же возможности будут у нас предусмотрены и в соответствующих положениях закона в области воздушного транспорта. Растущая сложность проблем и одновременное возрастающее значение смешанных перевозок требуют и в этой области введение единых транспортных документов, имеющих особенности ценных бумаг. Вследствие этого следует приветствовать инициативу международного хозяйственного права, введшего ФБЛ—ФИАТ коносаменты для смешанных перевозок. Все оставшиеся до сих пор без результатов попытки заключить соответствующие международные конвенции о смешанных перевозках на основах упомянутого экспедиторского коносамента сами по себе указывают, каким путем следует направить кодификацию правил о смешанных перевозках.

Возростающее значение ценных бумаг у нас, а в частности, в области перевозок, предъявляет значительно большую дисциплину во взаимоотношениях, так как ценные бумаги влекут за собой очень строгие обязательства. С другой стороны, у нас во внутренних перевозках ценные бумаги не имеют достаточного применения и нет опыта для их массового использования. Эти проблемы наших дней должны быть устранены в виду возрастающей роли ценных бумаг и их значения в современном внутренним и внешнеторговом товарно-денежном обращении.

Указанные обшие особенности использования ценных бумаг безусловно относятся и на обращение транспортных документов в ценные бумаги.

A SUMMARY

„The Transformation of the Waybill and the bill of lading of combined Transport into securities"

Transport documents in all fields of transportation are becoming more valuable instruments in home and foreign trade all the time. The carriage of more and more valuable consignments and the complex relations in that field are nowadays more frequently legally regulated by the use of transport documents. That is why international and national organisations have devoted a good deal more attention to the establishment of uniform forms of transport decuments, and the autonomous regulation of legal relations concerning the utilisation and circulation of transport documents.

The recent situation, in which only the transport documents in ocean and river traffic had been regarded as securites, could by no means be considered as satisfactory in respect of the newly created economic needs. Thus the maximum efforts being made to transform other transport documents in other fields of transportation into securities. The chance to do this has been sreated by numerous international conventions concerning particular fields of transport. The present difficulties concerning the transformation of Waybills into securi- this Bill of Lading pointed to the future possible direction toward codifica- economic practice in that respect. For this reason there is every sause to welcome the appropriate legal solutions laid down in the Contracts of Carriage by Road Transport Law and the Contracts of Carriage by Rail Transport Law, both passed in 1974, allowing the issuance of transferable Waybills as securities in road and rail transport. It should be expected that the regulations pertaining to air transport will eventually follow suit. The growwing complexity of the problems, and the growing significance of combined transport, demand a uniform transport document in this field as vell, having the characteristics of a security. A noteworthy step forward in this respect is the issuance of the FBL-FIAT Bill of Lading for combined transport, an autonomous creation of the international economic law. All recent unsuccessful efforts to draw up an international convention on combined transport have through the issuance of this Bill of Lading pointed to the future possible direction toward acodification of combined transport regulations.

The growing over-all significance of securities in Yugoslavia, especially in the field of transport, warrant a more stringent attitude and discipline in mutual relations, because securities carry very strict obligations. On the other hand, in home trade, in principle, there is not enough recognition and experience for a wider utilisation of securities. These immediate problems must certainly be overcome because of the growing role and significance of securities in contemporary home and foreign trade transactions. This general characteristic concerning the utilisation of securities also plays a part in the complex problem of transformation of transport documents into securities.

— RÉSUMÉ —

De la transformation de la feuille d'expédition et du connaissement de transport combiné en papiers de valeur

Les documents de transport dans toutes les branches de communication deviennent des instruments de plus en plus importants dans le trafic des marchandises dans le commerce intérieur et le commerce extérieur. Le transfert des valeurs de plus en plus grandes dans la circulation et les rapports de plus en plus compliqués sont réglés juridiquement le plus souvent au moyen des documents de transport. C'est pourquoi dans le travail des organisations internationales et nationales une attention de plus en plus grande est consacrée à la détermination du contenu uniforme des documents de transport, ainsi qu'au règlement autonome des rapports juridiques à l'occasion de l'usage et de la circulation des documents de transport.

L'état de choses qui existait jusqu'à présent, dans lequel les papiers de valeur sont seulement des documents de transport dans la navigation maritime et intérieure, certainement ne correspond pas aux économiques qu'il s'agit de satisfaire actuellement. C'est pourquoi on fait des efforts poussés au maximum dans le sens de la transformation, de même, des autres documents de transport dans les autres branches de transport en papiers de valeur. Une telle possibilité est créée dans de nombreuses conventions internationales dans les diverses branches de transport. Les difficultés qui existent en relation avec la transformation des documents de transport en papiers de valeur doivent être nécessairement dépassées car il existe à ce sujet des exigences de plus en plus urgentes de la pratique économique. C'est pourquoi il faut certainement saluer les solutions légales correspondantes qui sont prévues par la Loi reative aux contrats dans le transport routier et par la Loi relative aux contrats dans le transport ferroviaire, ces deux lois datent de 1974, par lesquelles est prévue la possibilité de délivrer le document de transport en tant que papiers de valeur dans le transport routier et ferroviaire. Il faut espérer que la même possibilité sera prévue chez nous aussi dans les prescriptions légales correspondantes dans le domaine du transport aérien. Les problèmes de plus en plus complexes, et en même temps l'importance de plus en plus grande du transport combiné, exigent que dans ce domaine aussi il n'y ait qu'un document de transport unique, qui a les qualités de papier de valeur. C'est la raison pour laquelle il faut saluer en tant que création autonome du droit économique international l'apparition du connaissement FBL-FIAT pour le transport combiné. Toutes les tentatives infrucaueuses qui étaient effectuées jusqu à présent aux fins de conclure une convention internationale correspondante sur le transport combiné d'une telle manière au moyen de ce connaissement expéditionnaire signalent la voie future éventuelle dans laqulle s'engagera la codification des règles relatives ua transport combiné.

L'importance de plus en plus grande des papiers de valeur en général chez nous, et dans le domaine du transport en particulier, exige une plus grande discipline dans les rapports réciproques, car les papiers de valeur créent des obligations très sévères. D'autre part, chez nous dans la circulation intérieure n'existe pas, en principe une connaissance suffisante ni l'expérience en ce qui concerne l'emploi en masse des papiers de valeur. Ces problèmes qui se posent actuellement doivent être dans tous les cas dépassés à cause du rôle et de l'importance de plus en plus grande que les papiers de valeur représentent dans la circulation marchande et monétaire dans le commerce intérieur et le commerce extérieur.

Cette qualité générale au sujet de l'emploi des papiers de valeur se rapporte certainement aussi à la transformation des documents de transport en papiers de valeur.

ОСНОВИ ЗА ОДРЕЂИВАЊЕ УЛОГЕ И ПОЛОЖАЈА СТРУЧНИХ СЛУЖБИ КРИВИЧНОГ ПРОГОНА У ОСТВАРИВАЊУ ДРУШТВЕНЕ САМОЗАШТИТЕ

Систем друштвене самозаштите, између осталог, одликују и два веома значајна својства, посматрано са становишта остваривања битних услова за успешно супротстављање нападима свих врста на добра и интересе одређене заједнице, а посебно оним најтежим, међу које, пре свега, спадају напади споља и деликвентно понашање чланова унутар заједнице. Та два обележја јесу: уткивање система друштвене самозаштите у организацију самоуправног социјалистичког друштва, као нераздвојног дела сталних процеса његовог развијања и даљег уобличавања, са циљем отклањања разноврсних штетних деловања, ма откуда они долазили, и доследно спровођење најсавременијих теоретских замисли у свакој од области интервенисања. При том су наведена својства тесно повезана и условљена како међусобно, тако и са осталим обележјима и елементима, па им приликом проучавања на тај начин и треба приступити.

У складу са овим, а у погледу непосредног деловања овако постављеног и изграђиваног система безбедности уочава се неколико битних момената: бројност и разноврсност примењених мера, ширина укључивања носилаца активности и вишеструкост самих акција, као и богатство њихових садржаја. За успешно супротстављање друштвено штетним појавама, без обзира на природу и испољену опасност за добра и вредности на којима почивају здрави производни и остали односи у заједници и њена сигурност уопште, предвиђено је коришћење читавог низа мера: идејно-политичких, социјалних, васпитно-образовних, нормативних, контролних и организационих. Усвајањем таквих решења која се односе на мере које могу да се предузму да би се достигли циљеви друштвене самозаштите, а упоредо с тим и на носиоце овлашћене за њихово предузимање, дошло се до изузетно обухватног и до сада пракси готово непознатог система супротстављања друштвено штетним појавама. На овај начин обједињена су у складну, уобличену целину деловања свих чинилаца, од којих зависи успешна заштита друштвених вредности у моменту када су изложене или им прети опасност да буду изложене насртајима од стране појединаца или група из дате средине или изван ње. Јединство активности усмерених на сузбијање и спречавање понашања која су у супротности са утврђеним правилима понашања добило је овде свој пуни смисао. Сваком грађанину, а посебно радном човеку, стављено је у задатак да непосредно или посредно даје допринос у различитим напорима заједнице на плану сопствене безбедности и тиме безбедности сваког њеног члана; било да подстиче де-

ловање стручних служби или других за то организованих делова друштва, било да узима учешћа у одређеним активностима и акцијама. При том се итекако водило рачуна и о неким кључним поставкама криминалне политике брижљиво негованим и развијеним у југословенској науци већ дуже време, упоредо са општим друштвеним кретањима и развојем. Јавност и целокупне друштвене снаге упућене су на деловање чији је садржај опредељен јачањем социјалистичког самоуправног морала, учвршћивањем здравих међуљудских односа и отклањањем материјалних услова који погодују јављању криминалитета и друштвено неповољних, штетних појава у ширем смислу.[1]) Истовремено, оне ће стално сарађивати са ужим, стручније припремљеним организацијама друштва којима је поверен казнени прогон прекршилаца[2]) и то у свим деловима поступка: од откривања почињеног дела преко пресуђења, до извршења казне и поновног прихвата осуђеног, после издржане казне.

У вези с овим долази до прерасподеле права и дужности међу одређеним посебно организованим деловима друштва, а и уопште унутар заједнице. Тежиште прелази са државних органа и служби на облике удруживања слободних произвођача и грађана и активности које их прате. Међутим, то свакако не значи да су државни органи и стручне службе остављени по страни. Њихови задаци, унеколико мање бројни, и даље су веома сложени. И на њима остаје осетан део одговорности за успешно праћење и подржавање свих друштвених процеса, поготову када је реч о активностима које изискују посебна знања и искуства, у којима они иступају не само самостално већ и пружајући потребну помоћ самоуправним организацијама. С друге стране, они ће у својим редовним делатностима имати главну подршку баш код тих организација и код радних људи и грађана. На тај начин долази до узајамног повезивања два битна елемента друштвене заштите, без чијег јединства она не може ни да буде остварена. Оваква кретања су праћена и богаћењем средстава помоћу којих се супротстављају штетним појавама и уопште поремећајима у друштвеним односима.

Уз брижљиво разрађен механизам кажњавања, који се усавршава у складу са измењеним условима развитка друштва, као само једна од могућности интервенисања и то привремена, с обзиром на тежње и правце будућих односа заједнице према прекршиоцима правила понашања, како се предвиђа[3]), све су разноврснији облици интервенисања без својства

---

1) Љ. Бавцон: „Улога јавности у сузбијању криминалитета", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 2/1963, стр. 213.

2) Љ. Бавцон: „Улога јавности у сузбијању криминалитета", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 2/1963, стр. 215—218.

3) Најновија збивања показују да супротстављање криминалитету путем санкција не доводи до жељених резултата, јер се на тај начин не захвата у корене зла, не отклањају се чиниоци који доприносе или погодују његовом јављању. Зато се и даље, у целом свету бележи пораст броја случајева делинквентног понашања у обиму који забрињава. О томе је расправљано и на последњем, V саветовању ОУН о спречавању криминалитета и поступању са преступницима које је одржано у Женеви, септембра 1975. (Б. Јанковић: „Шта је ново у криминалу", „Политика", 3. октобра 1975, стр. 11). Отуда и све више прихваћено схватање о прекој потреби да се досадашњи приступи овим проблемима из основа измене и да се изграде механизми супротстављања друштва криминалитету, чије је полазиште отклањање узрока, а не претежно примена казне после свршеног чина (М. Милутиновић: „Криминологија", Бгд. 1969, стр. 430;, **P. Bouzat, J. Pinatel: „Traité de droit penal et de criminologie", III, Paris 1970, pp. 152—154).**

принуде, односно у којих је принуда сведена у границе нужног и изменила своју првобитну природу.[4]) И код саме казне, с обзиром на смисао који има сврха кажњавања, тежиште се ставља на спречавање деликвентног понашања, као други суштински део њеног садржаја, поред одмазде.[5]) У складу с тим одвија се и поступак са кажњеним деликвентима током извршења изречене санкције и посебно у моменту поновног укључивања у уобичајене животне активности.[6])

Наведена битна обележја укупних кретања у вези са стварањем и усавршавањем система одбране друштва од штетних појава, која су у систему друштвене самозаштите већ добила свој најпотпунији израз, с тим што се ту задржавају сасвим јасно изражене тежње даљег обликовања које прати развој свих односа, у производњи и изван ње, представљају кључне тачке за одређивање места и улоге сваког дела тог система, па и стручних служби кривичног прогона. Било да је реч о начину њиховог организовања и деловања или о средствима којима се служе и којима ће се служити у остваривању утврђених циљева и начину њиховог коришћења, они ће неминовно бити условљени знатно ширим, општим захтевима, развојним процесима и тежњама којима се одређују путеви напретка дате заједнице.

Основ и границе кривичне заштите и учестаност и састав појава криминалитета као полазишта за одређивање места и улоге служби кривичног прогона у систему друштвене самозаштите

У покушајима да се ближе одреди место и улога стручних служби кривичног погона у склопу система друштвене самозаштите, у садашњем тренутку или, што је још важније, код предвиђања предстојећих промена и дограђивања, поред општих обележја самог заштитног механизма, укључујући у то и његове основе, који врше посредне или непосредне утицаје на сва кретања, неопходно је да се пође од одлучујућих утицаја које ту имају основи, обим кривичноправне заштите, учесталост и састав криминалитета, као одраз и показатељи заинтересованости дате заједнице за области у којима постоји потреба за одбрану њених интереса и вредности и степена угрожености опште корисних и вредних добара, за које је нужно да се организује заштита. Ово из разлога што ће управо стање овде

4) Заштита те врсте почива даље и на развијању друштвене свести, на одговорности и свести човека — произвођача, грађанина који је ослобођен несигурности, страха за живот и других нужности у којима још увек живи и ради да би живео (Ј. Ђорђевић: „Уставно право", Бгд. 1975, стр. 317).

5) Ф. Бачић: „Кривично право — општ. дел", Скопје 1972. стр. 564. и даље.
P. Bouzat, J. Pinatel: „Traité de droit pénal et de criminologie", I, Paris 1970, pp. 386—391.

6) Б. Чејовић: „Нека разматрања о принципу индивидуализације извршења казне лишења слободе", „Зборник Инстнтута за криминолошка и социолошка истраживања", бр. 1/1972, стр. 225—226.
Ж. Јашовић: „Принципи преваспитања осуђених лица на казну лишења слободе", „Правни живот", бр. 2/1964, стр. 26
„Спречавање и сузбијање криминалитета — Извештај генералног секретара ОУН", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 1/1973, стр. 23
В. Туцаковић: „Размишљања о ресоцијализацији осуђених лица", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 3/1969, стр. 456—467.

присутно, усмеравати све активности стручних служби кривичног прогона, по врсти, садржини и домету.

Опште прихваћено начело јесте да основе кривичноправне заштите друштвених вредности представљају, пре свега, замисли о задацима који стоје пред државом, зависно од политичких, идеолошких, филозофских и економских протрама о уређењу и развитку дате заједнице. Из тога ће произаћи циљеви кривичног права, система кажњивих радњи и санкција, начин организовања и рада правосуђа, и то увек у складу са настојањима да се супротстави друштвено штетним понашањима којима се нападају битни интереси друштва.

У том смислу, а на основу одговарајућих уставних решења, и југословенско кривично законодавство је утврђивало и утврђује основе и циљеве кривичноправне заштите која се обезбеђује за нападнуте друштвене вредности и вредности појединаца[8]). Одредбе члана 1. Кривичног законика, чији је првобитни текст стар готово две и по деценије, указују на више добара која он треба да заштити. Почиње од одбране личности грађана и њихових уставом и законима зајемчених права и слобода, када су изложени насиљу, самовољи, привредној експлоатацији и другим по друштво опасним делима, да би даље означио и преостале суштинске вредности социјалистичке заједнице: њене политичке, националне, економске и социјалне основице; независност и безбедност, друштвено уређење и Уставом и законима утврђени државни поредак.

Промене овог законодавства које су у току нису мимоишле ни питања о којима је реч, нити су могле да их мимоиђу, с обзиром на развојне токове друштвено-економских односа, на чему је иначе и заснована уставна реформа из 1974. године. Кривични закон СФРЈ[9]), у члану 1. мења и до-

---

7) Ф. Бачић: „Границе репресије у свјетлу криминалне политике нашег социјалистичког друштва", XI годишње саветовање Југословенског удружења за кривично право и криминологију, Пула 1973. (материјали), стр. 25; „Државноправни постулати савремене државе и њихово мјесто у кривичном праву", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 1/1973, стр. 35.

8) Најпотпунији увид у усвајана законодавна решења добија се праћењем свих прописа, како оних који су претходили кодификацији тако и каснијих. У том погледу су посебно вредни прописи донесени непосредно после рата (1945—1946). Њихове одредбе јасно показују тесну узајамну повезаност постојећих општих друштвених услова и основа и граница кривичноправне заштите, као и утицаје које они међусобно имају у процесима развоја и изградње дате заједнице. Такође Законом о кривичним делима против народа и државе („Службени лист ДФЈ", бр. 66 од 1. септембра 1945. и „Службени лист ФНРЈ", бр. 59 од 23. јула 1946) заштита је пружена постојећем државном уређењу ФНРЈ, њеној спољној сигрености, основним демократским, политичким, националним и економским тековинама ослободилачког рата", федеративном уређењу државе, равноправности и братству југословенских народа и народној власти, када постоји било какав покушај да се путем насиља одобре или угрозе. Иста заштита је уз претпоставку узајамности, пружена и поретку у земљама с којима ФНРЈ има уговор о савезу, пријатељству и сарадњи" (члан 2), Одредбе Закона о забрани изазивања националне, расне и верске мржње и раздора („Службени лист ДФЈ", бр. 36. од 29. маја 1945. и „Службени лист ФНРЈ", бр. 56. од 2. јула 1946) односе се, у погледу заштите, на равноправност грађана и народа и њихово братство и јединство. Најзад, Закон о заштити општенародне имовине и имовине под управом државе („Службени лист ДФЈ", бр. 36. од 29. маја 1945. и „Службени лист ФНРЈ", бр. 86. од 25. октобра 1946) и Законом о сузбијању недопуштене трговине, недопуштене шпекулације и привредне саботаже („Службени лист ДФЈ", бр. 26. од 25. априла 1945. и „Службени лист ФНРЈ", бр. 56. од 12. јула 1946) штитили су привредне основе земље у приликама обнове и изградње и стварања полазишта за општи економски напредак.

9) „Службени лист СФРЈ", бр. 44/1976, стр. 1329.

пуњава постојећи пропис о „заштитној функцији"[10]) кривичног законодавства, узимајући у обзир одредбе основних начела, II и члана 176. Устава СФРЈ[11]). Усвојено је следеће решење:: „Кривично законодавство у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији заштићује од насиља, самовоље, експлоатације, контрареволуционарне делатности, кршења уставности и законитости и других друштвено опасних дела: основна права и слободе човека и грађанина; њихов друштвено-економски положај; социјалистичко самоуправно друштвено уређење; независност и безбедност земље, братство и јединство и равноправност народа и народности и уставом утврђени правни поредак"[12]). Пут за остваривање тих задатака је прописивање кривичних дела и санкција и њихова примена према свакоме ко се деликвентно понаша. Поред тога Закон садржи и нове, у ранијим прописима непознате, одредбе о основама и границама кривичноправне заштите. Чланом 2. је предвиђено: „Заштита човека и других основних вредности социјалистичког самоуправног друштва и примењивање кривичне принуде кад је и у мери у којој је то нужно за сузбијање друштвено опасних делатности, представљају основ и границе за одређивање кривичних дела и прописивање кривичних санкција". Овим треба да се начелно ускладе стварне потребе за одбрану интереса заједнице и права човека и општи ставови о ограничавању принуде[13]), садржани у Уставу СФРЈ[14]).

Основано је да се претпостави да је овде реч о почецима даљег, свакако и осетнијег сужавања непосредне државне интервенције у области изграђивања и одржавања заштитних механизама и отварања нових простора за све обухватније преношење надлежности на самоуправне организације радних људи и грађана. А то је управо веома значајна околност и за садашњи тренутак система друштвене заштите и његове видове испољавања и за уобличавања којима ће се тек приступити. Устав СФРЈ из 1974. године управо је тако и усмерио будућа кретања.

---

10) У образложењу Нацрта савезног кривичног закона израз „функција" је означен као најприкладнији, с обзиром да је у питању задатак „који траје, који се континуирано врши и остварује", што је битно и за ова разматрања (Нацрт Савезног кривичног закона, Скупштина СФРЈ, АС бр. 230/1, Бгд., јула 1975. — Образложење, стр. 15).

11) Исто, стр. 15.

12) Нацрт савезног кривичног закона је садржавао шире решење: изричито је наведена заштита друштвене својине као израза социјалистичких самоуправних односа, и независност и безбедност земље. Истовремено, шире су опредељивани и поједини од појмова садржаних и у коначној одредби. (Скупштина СФРЈ, АС бр. 230/1, Бгд. јула 1975, стр. 1). У образложењу Предлога Кривичног закона СФРЈ изричито је наведено: Основни је смисао ове одредбе да се са друштвено-политичког становишта, на уопштен начин, истакну основне вредности нашег социјалистичког самоуправног друштва које се заштићују кривичним законодавством и да се одреде најтипичнији облици напада на те вредности (Скупштина СФРЈ, АС 230/18, Бгд. јула 1976, стр. 14).

13) Нацрт Савезног кривичног закона, Скупштина СФРЈ, АС бр. 230/1, Бгд. јула 1975. — образложење, стр. 16.

14) Устав СФРЈ — Основна начела под IX изричито је предвиђено да су органи самоуправљања, државни органи, самоуправне организације и заједнице и, друштвено-политичке и друге органаизације, радни људи и грађани „позвани да целокупном својом делатношћу.... проширују и развијају све облике самоуправљања и социјалистичког самоуправног демократизма, а нарочито у областима у којима преовлађују функције политичке власти, ограничавају принуду и стварају услове за њено отклањање..." (Устав СФРЈ — основна начела IX", Изд. Просвета — Збирка прописа, Бгд. 1974, стр. 11). Принуда се ограничава и отклања, упоредо са процесом изграђивања односа међу људима, који су засновани на свести о заједничким интересима, на социјалистичкој етици и на слободном стваралаштву човека".

Циљеви кривичноправне заштите и њени основи даље се повезују за непосредне обиме криминализације понашања и подручја у којима ће се у том правцу интервенисати, што опет битно и непосредно утиче на активности стручних служби кривичног прогона и расподелу обавеза унутар система друштвене самозаштите.

У југословенском кривичном законодавству извршено је неколико измена и допуна, у времену од прве кодификације (1951) до преуређења после доношења Устава из 1974. године. Међу њима највише пажње заслужују промене до којих је дошло 1959, 1962. и 1973. године. Заједничка особина тих захвата је истовремено укидање постојећих и увођење нових инкриминација, зависно од онога што се у суштини догађало у појединим областима у којима је остваривана заштита. При том се не би могло рећи да је већ тада испољена тежња евентуалног сужавања простора криминализације. Напротив, процес се углавном одвијао у супротном правцу, што је и разумљиво, ако се узму у обзир значајне промене у друштвено-економском животу заједнице и изражене противуречности. Законом о изменама и допунама Кривичног законика од 2. јула 1959. године[15]) укинуто је седамнаест инкриминација[16]), али је зато прописан и знатан број нових међу делима у привреди, затим против здравља људи, против имовине, опште сигурности и оружаних снага[17]). Тежиште у Закону од 22. јула 1962. године[18]) било је на систему санкција, с тим што нису сасвим изостале и нове инкриминације. Било их је две[19]). Посебну пажњу при настајању ове врсте привлаче решења из Закона о изменама и допунама Кривичног законика од 31. јануара 1973. године[20]). Ту је у учињен крупан корак ка потпунијој заштити самоуправних односа, прописивањем нових кривичних дела: злоупотребе самоуправљања, неизвршења судске одлуке и противправног отуђивања и прибављања друштвене имовине. Новине су и дела: признавање капитулације и спречавање борбе против непријатеља: тероризам, отмица ваздухоплова и угрожавање безбедности лета ваздухоплова. Вредност овако насталих промена је не само у садржини одредаба, одмах примењених са не малим успехом у пракси, него и у томе што су оне биле зачетак свеобухватног преуређења кривичног законодавства које је само донекле привођено крају усвајањем Кривичног закона СФРЈ и

15) „Службени лист ФНРЈ", бр. 59.

16) Дванаест од укинутих инкриминација биле су из главе XIX Кривичног законика. Промењени услови у привређивању, нарочито новонастали односи у производњи и размени производа и осетно различит положај пољопривреде у поређењу са претходним периодом допринели су да више није имало основа да се у Законику задрже кривична дела као што су: производња неупотребљивих производа, стављање у промет рђавих производа, штетно трговинско пословање, повреда забране промета непокретностима, недозвољена трампа и купопродаја, ускраћивање или закидање обезбеђеног снабдевања, неизвршење обавезних испорука пољопривредних производа, давање лажних података у вези са испоруком и вештачко повећање тежине испоруке и т. сл. За интервенцију државе у целини овде је значајно да ће нека од понашања чија друштвена опасност није сасвим изостала, већ је само измењена, наћи своје место међу другим кажњивим радњама, пре свега, привредним преступима.

17) У питању су на пример, дела: служење алкохолних пића малолетницима, одузимање моторног возила, несавесно чување друштвене имовине, непружање помоћи лицу повређеном у саобраћајној незгоди, крађа војне опреме.

18) „Службени лист ФНРЈ", бр. 31/62. Исправка објављена у „Службеном листу ФНРЈ", бр. 37/62.

19) Кривична дела: одавање државне тајне и недозвољено располагање становима.

20) „Службени лист СФРЈ", бр. 6/1973.

све бржим уобличавањем прописа у социјалистичким републикама и покрајинама.

Која су основна обележја нових прописа када су у питању подручја криминализације одређених понашања и њихов број? Најпотпуније промене предвиђене су у општем делу и савезног и појединих републичких закона. Тако на пример, одредбе о припремању кривичног дела, о обједињавању казни лишења слободе, повишењу доње границе казне лишења слободе, о могућностима за ослобођење од казне, о заштитном надзору уз условну осуду, застарелости извршења мера безбедности и незастаревању кривичних дела геноцида и ратних злочина, о могућности уступања јурисдикције страној држави за кривична дела странаца, за које иначе важи територијални принцип итд. Даље, тежиште је на разради, већој прецизности и бољој уобличености постојећих одредаба јединственог законодавства, како онда када их преузима савезни закон, тако и када налазе своје место у законима република и покрајина. Инкриминације којих раније уопште није било, негде су бројније, негде сведене на неопходну меру, да би се удовољило преузетим обавезама. Њихово подробније упознавање могуће је тек када буде окончан рад на републичком и покрајинском законодавству. Ипак и у овом тренутку ту се може запазити да у приступу има доста заједничког. Предмет изузетне пажње законодавца јесу заштита слобода и права грађана и радних људи, у складу са њиховим положајем као носилаца самоуправљања према усвојеним уствним начелима, њихов телесни интегритет, друштвена својина, братство и јединство. Вероватно је да ће овакав став бити задржан и до краја.

Посматрано са становишта дугорочнијег уређивања система супротстављања друштвено штетним појавама, решења у новом кривичном законодавству не значе и остављање по страни битних претпоставки о постепеној декриминализацији понашања у многим областима друштвеног живота. Основно полазиште Устава о ограничењу принуде није запостављено па је, упоредо са прописивањем нових дела, дошло и до укидања неких која су постојала у претходним периодима или је проширена могућност слободног одлучивања да ли ће се приступити гоњењу. Истовремено је детаљно преиспитан и систем санкција, нарочито у погледу њихових граница за поједине деликте. У том смислу је вредно пажње разматрање у образложењу Нацрта кривичног закона СР Словеније: „Очигледно треба да се државно законодавна интервенција, у складу са општим друштвеним системом, колико је могуће повуче и то у више погледа. Пре свега је овде у питању повлачење казненопоправне интервенције и репресије из оних области где је реч о међуљудским и међусобним односима које могу или би могли да их регулишу људи — сами или у оквиру самоуправних институција. Казненопоправна интервенција овде уопште не треба да се појављује, или пак само као ultima ratio, онда када су могућности исцрпљене"[21]).

Сасвим је извесно да се чине напори и да ће они даље бити, условно речено, још озбиљнији да се одстране неповољне последице грешака око нагомилавања инкриминација и на тај начин губљења њихове вред-

21) Образложење нацрта Кривичног закона СР Словеније — материјал стр. 6.

ности. Успешност интервенције, између осталог, условљена је и успешношћу и корисношћу закона који се примењују. Непотребна одредба у њему умањује снагу оне која је неопходна, а ширина захвата, веома често заснована на излишним криминализацијама које погађају масу грађана чије понашање по испољеној друштвеној опасности битније не угрожава дати систем вредности, искључује јавност и из оних активности које су преко потребне за правовремено и задовољавајуће организовање превенције и репресије[22]. Када ново законодавство буде уведено у праксу, стручним службама кривичног прогона, као и другим сродним установама неће бити тешко да изврше своју мисију у склопу система друштвене самозаштите.

Најзад, за организовање интервенције стручних служби кривичног прогона, њен обим и приступе у остваривању циљева заштите друштва у склопу целокупног система друштвене самозаштите, од посебног значаја је и стање криминалитета и других штетних појава, њихов састав и број. Исто тако, пажњу треба поклонити и изграђивању основа за савремена предвиђања будућих кретања кажњивих радњи, по учесталости и врстама, без обзира на колике се тешкоће ту наилази и ма колико били непоуздани подаци о стању у протеклим раздобљима[23].

Битна својства криминалитета се обично прате према укупној учесталости, саставу, густини и тежини[24]. Такав приступ је прикладан и за ова разматрања, мада би користило и ближе упознавање осталих обележја за која пружа податке садашњи начин редовног праћења деликвентног понашања.

Број осуђених, пунолетних и малолетних лица у Југославији био је 1975. године 122.845. Претходне године забележено је мање осуђених лица (113.890), а и у свим осталим годинама до 1970. године учесталост кривичних дела је испод тога, али се креће нешто изнад обима у 1973. години (1970. — 109.093), 1971 — 106.642; 1972 — 110.533; 1973 — 98.483). Међутим, критична тачка потиче из 1964. године, па је индекс за 1974. годину у односу на њу 93 пунолетна осуђена лица, док је стање у 1975. години незнатно погоршано. Иако се јављају застоји у порасту броја осуђених малолетника (1972. и 1975), посматрано у целини прилике су незадовољавајуће. Током 1974. године било је осуђено 7.859 или на индекс 100 за 1964. годину — 197[25]), да би се тај број у 1975. години задржао на 7.196[62]). Свакако да су процене стања у овој области ипак само претпоставке, а не сигуран, довољно проверен закључак, јер остаје још увек отворено питање правог

---

22) Ф. Бачић: „Границе репресије у свјетлу криминалне политике нашег социјалистичког друштва", XI саветовање Југословенског удружења за кривично право и криминологију, Пула 1973. (материјали), стр. 24.

23) В. Н. Кудрявцев: „Причинность в криминологии". Москва, 1968, стр. 151—174.
В. Скаберне: „Криминална прогноза", „Ревија за криминалистико ин криминологијо", шт. 4/1964, стр. 191—201.
Б. Угљешић, В. Водинелић: „О прогнози антисоцијалног и асоцијалног понашања душевних болесника", Југословенска ревија за криминологију и кривично право бр. 3/1968, стр. 421—435.

24) Ф. Бачић: „Кривично право — општ. дел", Скопје 1972, стр. 33—36.

25) „Статистички извештај за 1974. годину", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд. август 1975, стр. 69.

26) „Статистички извештај за 1975. годину", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд. јула 1976, стр. 69.

домета државне интервенције у овој области. Тамна бројка криминалитета не треба да буде занемарена, поготову у неких врста деликвентног понашања, међу којима се издвајају привредна кривична дела, али резултати који су већ забележени обећавају да ће у догледно време доћи и у томе до знатнијих промена. Овде ваља имати у виду да се у целом свету бележи осетан пораст криминалитета и то оних дела чија је друштвена опасност нарочито испољена[27]). Насртаји на највеће вредности као што су живот и телесни интегритет, имовина и сл. учестали су у забрињавајућим размерама. Дошло се дотле да се у економски и културно најразвијенијим заједницама сматра да ће у догледно време половина становништва вршити неко од кажњивих дела[28]).

Што се тиче састава криминалитета, полазећи од стања за учиниоце дела који су осуђени правоснажним одлукама судова, најбројније су две групе деликвената — учиниоци кривичних дела против живота и тела (22.835)[29]) и против опште сигурности људи и имовине (21.266)[30]). Поред тога масовно су заступљени деликти против части и угледа и имовински деликти на штету приватне имовине (15.450). Најзад, учестало се врше и кривична дела против друштвене имовине (10.825), која су иначе дуже времена и најспорије откривана. Наведених пет група кажњивих радњи сачињавају готово четири петине утврђеног криминалитета[31]). А управо, с обзиром на вредности на које се код њих напада, са изузетком кривичних дела против части и угледа, у питању је изузетно штетно и опасно понашање појединаца и група. Стање је још неповољније када се узме у обзир број осуђених лица у повратку. Током последње године посматрања њих је било 15,2% међу пунолетним и 8,3% међу малолетним деликвентима у односу на све осуђене. Вишеструких повратника је забележено 47,5%, а специјалних чак и 54,2%[32]).

Овакво стање у вези са појавама криминалитета у ужем и ширем смислу[33]), недвосмислено показује, уз све остале чиниоце државне кривичноправне интервенције усмерене на одбрану друштвених вредности од најразличитијих напада до којих долази и за дуже периоде ће још дола-

---

27) Б. Јанковић: „Шта је ново у криминалу", „Политика" 3. октобра 1975, стр. 11. **L. Sichler: „Pourquoi le crime paie", „L'express—Edition internationale", No. 1262, 15—21 septembre 1975, pp. 34—37**
Љ. Бавцон: „Спречавање криминалитета и његово савладавање — изазов последње четвртине двадесетог века (V конгрес ОУН)", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 3/1975, стр. 473—482.

28) Предвиђања **Jacques-a Leauté-a** за Француску, на основу статистичких података и уочених општих кретања. Он је чак упозорио да је француска нација у опасности када је реч о криминалитету (**L. Sichler: „Pourquoi le crime paie", L'express—Edition intrnationale", No. 1262, 15—21 septembre 1975, p. 36**

29) При том, број лица осуђених за ова кривична дела је у сталном опадању („Статистички извештај за 1975. годину", стр. 71)

30) Овде је пресудан утицај учесталости вршења кривичних дела угрожавања јавног саобраћаја, што такође условљава бројне и изузетно сложене задатке органа кривичног прогона и шире, свих носилаца друштвене самозаштите.

31) „Статистички извештај за 1975", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд., јула 1975, стр. 69—70.
В. Петровић: „Најчешће у затвор воде волан, нож и псовка", „Политика", 31. августа 1975, стр. 8.

32) „Статистички извештај за 1975. годину", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд. јула 1976, стр. 76.

33) Овде долази још 5.848 правних и 8.063 одговорних лица кажњених за привредне преступе („Статистички извештај за 1975. годину", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд. јула 1976, стр. 112), као и милионска маса кажњених за прекршаје,

зити[34]), сву сложеност задатака који стоје пред стручним службама кривичног прогона, а истовремено потврђује њихов значај као једног од кључних елемената система друштвене самозаштите. Ово тим пре, што нити тренутно, а нити у периоду доступном могућностима сигурнијих предвиђања, учесталост деликвентног понашања и његова забрињавајућа садржина, одређена по врсти дела и последицама које настају, иако не расту, остају неизмењени. А то упућује на постојање жаришта која тек треба сузбијати, поред напора чији је циљ да се спречи њихово распламсавање.

Стручне службе кривичног прогона и остваривање циљева друштвене самозаштите

Служба унутрашњих послова, јавна тужилаштва и судови стоје пред бројним обавезама поводом остваривања заштите друштвених интереса и добара. Откривање, испитивање и пресуђење кажњивих радњи само је један део замашних послова који у вези с тим треба да се обаве. Одређивати неке од њих као важније, а друге као мање значајне немогуће је, јер је реч о целини из које нема ни разлога ни потребе да се издваја ма који њен део. Озбиљне грешке би могле да буду начињене и када би се тражило раздвајање основне и споредне делатности, пошто су оне међусобно итекако условљене. Активности ових служби на сузбијању криминалитета су у суштини само почетак даљих, разноврсних и подједнако одговорних настојања у склопу свих друштвених тежњи да се успостави и у пракси оствари најуспешнији заштитни механизам социјалистичке заједнице и њених чланова.

Главни терет откривања кажњивих радњи и њихових учинилаца у овом тренутку пада на службу унутрашњих послова. Она те послове обавља непосредно (97.497 случајева у 1975. години) или у сарадњи са оштећеним (86.326) или другим грађанима (2.493), затим са оштећеним организацијама удруженог рада (20.424), службом друштвеног књиговодства (124), инспекцијским службама (340) и осталим учесницима (942). Жртве извршених деликата, појединци или организације удруженог рада, као и други заинтересовани грађани и установе, поднели су током 1975. године непосредно пријаву јавном тужилаштву у 90.045 случаја, док је служба унутрашњих послова то учинила у 208.146 случајева.[35]) У самом поступку откривања служба је и сигурнија, прикупља потпуније податке и сваки случај обрађује с неопходном систематичношћу. О томе сведочи број одбачених пријава и пријава по којима је истрага прекинута или обустављена.[36]) Половина пријава поднесених од стране саме службе унутраш-

34) М. Милутиновић: „Криминологија", Београд 1969, стр. 151—152.

35) „Статистички извештај за 1975. годину", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд. јула 1976, стр. 59.

36) Током 1975. године кривичне пријаве су одбачене у 23,7% случајева, док је истрага прекинута у 0,2%, а обустављена у 3,8% случајева. Иначе, исте године од 87.678 пунолетних лица против којих је вођен поступак и завршен без осуде, у 0,4% случајева су примењене одредбе чл. 4. ст. 2. КЗ, у 2,6% случајева утврђено је да почињено дело нема законом предвиђена обележја кривичног дела, у 7,7% случајева дошло се до закључка да постоје околности које искључују гоњење или кривичну одговорност, док у 22,1% случајева није било доказа да је окривљени извршио дело за које се терети. Бројне су ситуације када тужилац одустаје од тужбе (укупно 67,2% случајева). То чешће чини приватни тужилац — 53,4%, него јавни — 13,8% случајева). „Статистички извештај за 1974. годину", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд. јула 1976, стр. 59 и 62).

њих послова завршава се оптужењем, с тим што су бројни такви случајеви и када је служба била посредник, нарочито грађанима који нису претрпели штету. Савеснији од осталих у припремању потребних материјала су оштећене организације удруженог рада и инспекцијске установе.[37])

Једна од битних претпоставки за успешну заштиту друштвених вредности је не само откривање почињених кажњивих радњи него и свих учинилаца. Досадашња искуства југословенске праксе у том погледу су неповољна, упркос забележених побољшања, нарочито у 1975. години.[38]) Учиниоци откривених кривичних дела током 1975. године остали су непознати у 27,9% случајева.[39]) Када се зна да и тамна бројка криминалитета још увек није за занемаривање, онда је очигледно да постигнути резултати у овом делу остваривања заштитних механизама пре могу да буду подстицај служби и осталим чиниоцима за прегнућа која их очекују него потврда већ оствареног успеха.

Иначе маса од 298.191 лица против којих су поднете кривичне пријаве, а која се значајно увећава када се узму у обзир и грађани гоњени за прекршаје, сама по себи опредељује неопходност деловања, у оквиру система друштвене заштите, посебних стручних и технички одговарајуће опремљених државних служби, каква је, између осталих, и служба унутрашњих послова. Без њеног постојања и даљег усавршавања шире укључивање радних људи и грађана у активности ове врсте било би, ако не онемогућено оно крајње отежано. Широко заснована друштвена настојања би остала без чврстог ослонца за усмеравање и систематско вођење, као што би без тих настојања и тесне сарадње стручних служби и свих радних људи и грађана и највећи напор ма како добро оспособљених и опремљених органа прогона дао сасвим сиромашне плодове. Одвео би на странпутице са којих је повратак веома тегобан, уместо да води правим путевима чврстих веза и узајамних помагања[40]).

Обим криминалитета је чак и небитна околност која потврђује оправданост оваквих ставова. Савремени злочин упорно тражи своје изгледе да се одржи, да одбије „нападе" здравих снага датог друштва. Његова организација добија сразмере неслућеног, поступци и средства за извршење дела се непрекидно „обогаћују", и то таквом брзином да често превазилазе и расположива средства органа јавне безбедности. Не ретко злочин је дуже време, па и трајно недоступан службама прогона; способан је да се прикрива на безброј начина. Најзад, у њему је све мање обележја националног. Прешао је границе уже одређених средина и разгранао се на све стране, обухватајући шира подручја, поједине континенте или цео свет[41]). Отуда и одлучан захтев да се борба против тог и таквог

37) По пријавама оштећених организација удруженог рада које су непосредно поднете у 1975. години у 72,3% случајева је дошло до оптужења, код СДК тај однос је 44,3%, а код осталих инспекцијских служби чак и 59,5% („Статистички извештај за 1975. годину", Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, Бгд. 1976, стр. 59).

38) Б. Јанковић: „Откривају се и најтежа дела привредног криминала", „Политика", 1. октобра 1975, стр. 12.

39) Тај неповољни учинак бележен је и у више протеклих година („Проблеми казнене политике судова — Реч П. Марине", Бгд. 1973, стр. 293).

40) „Одлучно, али без драматизације", „Комунист", 4. августа 1975.

злочина у нужној мери ослони на одговарајућа знања и средства, којима непосредно мора да рукују стручне службе, као посебан део система друштвене самозаштите. За тренутак је и југословенска пракса суочена са свим тим проблемима[42]). Благовремена и енергична интервенција свих снага укључених у систем друштвене самозаштите и захвати државних служби тамо где је требало одговорити равном мером на понашање неодговорних пословних кругова отворила је широк простор за сузбијање таквих појава које се сада све брже повлаче[43]). Њихово повлачење ће се наставити и убрзати када буду савладани до краја и остали отпори који су отежавали откривање и гоњење. Тај процес је повезан са уобличавањем и учвршћивањем етичких мерила и јавне одговорности најшире постављене[44]), јер само на тај начин се стварају услови да се искорене заблуде да било која средина и било у ком виду има користи од различитих врста кажњивих понашања, због чега је и сама била склона да их прикрива[45]).

Најзад, стручне службе откривања кривичних дела, заједно са осталим стручним службама кривичног прогона, обављају читав низ послова и у вези са кривичним делима која се по правилу лако откривају, али изискују доста труда око обраде многих података чија је потпуност и прецизност одлучујућа за одлуку о кривици и примени санкције, односно за постизање циљева друштвене самозаштите у тим областима[46]). Међу делима ове врсте налазе се масовно заступљени у општем саставу криминалитета саобраћајни деликти. Активности овде започињу већ са обезбеђивањем доказа, па се протежу преко учешћа у вршењу увиђаја до каснијих укључивањаа у поступак, зависно од постојећих потреба. Слично је и са највећим бројем кривичних дела против живота и тела.

Служба унутрашњих послова је носилац бројних активности територијалне одбране, у чему сарађује са органима народне одбране. Она руководи потпуно или делимично деловима цивилне заштите, стражарским јединицама за борбу са диверзантима и слично.

После откривања почињених дела рад на непосредном сузбијању и спречавању кажњивих понашања се наставља увођењем у активности и преосталих стручних служби кривичног прогона: јавног тужилаштва

---

42) G. Stefani, G. Levasseur, R. Jambu-Merlin: „Criminologie et science pénitentiaire", Paris 1968, p. 61.

43) Б. Јанковић: „Лажним документима до велике зараде", „Политика", 25. септембра 1975, стр. 11.
Б. Јанковић: „Махинација са жилетима", „Политика", 29. септембра 1975, стр. 8.
Б. Јанковић: „Спорт у служби корупције', „Политика', 29. септембра 1975, стр. 9. Овде су побројани само скорашњи, а не и једини примери из праксе органа кривичног прогона.

44) Б. Јанковић: „Почео кривични прогон корисних малверзација", „Политика", 24. септембра 1975, стр. 10.
„Саопштење Тањуг-а" са састанка ИК Председништва ЦК СКЈ од 29. септембра 1975, „Политика", 30. септембра 1975.
Р. Д. Лукић: „О стању морала у нашем друштву", „Марксистичка мисао", бр. 5/76, стр. 13—14.

45) „Резолуција о основама за остваривање друштвене самозаштите у систему самоуправљања", „Службени лист СФРЈ", бр. 40/1973, стр. 1240.

46) Б. Личеноски: „Положај и функција специјализованих државних служби друштвене самозаштите у самоуправном друштвено-политичком систему", Саветовање о друштвеној самозаштити у самоуправном политичком систему" (материјали) I, Институт за политичке студије Факултета политичких наука и Институт за криминолошка и криминалистичка истраживања, Бгд. јун 1971, стр. 13.

и суда. Њихов удео у свим настојањима система друштвене самозаштите заслужује посебну пажњу. Одатле отпочиње трновит пут до коначне одлуке и стварне заштите добара друштва. Тај пут мора да буде што краћи, да би се постигла сврха кажњавања, и што сигурнији, како би се удовољило захтевима да се у кривичном праву човјека третира на начин који одговара свјесном, слободном и одговорном лицу", за шта нема упоредног решења у складу са одредбама Устава[47]).

Проверавање раније прикупљених података, њихова допуна новим подацима, испитивање и упознавање личности учиниоца дела и његове ближе средине, праћење сваке околности која посредно или непосредно стоји у вези са деликвентним понашањем, да би се на крају одлучило за најцелисходније решење, посматрано са становишта интереса и друштва и појединаца који остаје члан те заједнице и у моменту када је у сукобу са њеним правилима понашања и треба да јој се врати припремљен да више у таквим сукобима не учествује, изискује не мала стручна знања и уз њих изузетне особине човека, прегаоца. Самосталност судија и сарадња коју остварују са јавним тужиоцем и службом унутрашњих послова, па и шире са друштвено-политичким органима и организацијама, са организацијама удруженог рада и грађанима, јављају се као нови угаони стубови заштитног механизма самоуправног социјалистичког друштва, у његовим посебно осетљивим подручјима.

Резултати постигнути у овом делу кривичног прогона немају, за сада, устаљену вредност, тако да би и ту морало што пре да се учине додатни напори да почетна побољшања добију жељени обим, подразумевајући у вези с тим и обезбеђивање осталих за то неопходних услова (од довољног броја стручњака до савремене опреме).

Два момента која се односе на овај део активности јавних тужилаштава и судова привлачи можда нешто више пажње него остали. Први је трајање поступка и други учесталост поврата, што се везује и за још нека знатно обухватнија питања.

У овом делу заштитни механизми друштва делују успорено, па се пропушта да брзо изречена казна, одмерена према обележјима дела и својствима учиниоца, оствари утицаје и на њега и на могуће преступнике, доприносећи тако потпунијем остварењу утврђене сврхе кажњавања. Самим тим изостаје и успешно извршавање задатака друштвене самозаштите од стране органа тужилаштва и правосуђа. У том смислу је дата и оцена у Резолуцији о основама за остваривање друштвене самозаштите у систему самоуправљања[48]).

Извршење изречених санкција учиниоцима кривичних дела, као завршетак целог поступка, његов је део од изузетног значаја, јер се управо ту долази до коначних резултата које дају предузете мере заштите, у односу на деликвента. Отуда се ту стварају и нове обавезе за судове[49]). Веза између кажњеног учиниоца дела и судије не би смела да се прекида за

---

47) Ф. Бачић: „Државноправни постулати савремене државе и њихово мјесто у кривичном праву", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 1/1973, стр. 39—40.

48) „Службени лист СФРЈ", бр. 40/1973, стр. 1240.

све време док се он налази на издржавању казне лишења слободе. Она омогућава најпотпунији увид у деловање одбране санкције и подешавање поступања са осуђеником у смислу што успешнијих васпитних утицаја и припремања његовог прихвата после издржане казне, што је често и одлучујуће за даље понашање осуђеног, евентуално враћање криминалителу или трајно одвајање од средине која је допринела уобличавању првобитних ставова у њега.

С друге стране, неопходно је да се суд стара и о одржавању јединства које представља кривични поступак од откривања преко оптужења до пресуђења дела и извршења санкције. То не ретко изостаје у пракси, па се стиче утисак о недозвољеном издвајању посебних целина, чиме се поново слабе превенција и репресија[50]). Исто тако, брига суда мора да буде и благовременост извршења[51]).

Упоредо са непосредним супротстављањем криминалитету, стручне службе кривичног прогона имају још једно подједнако, па можда и више значајно поље активности у склопу система друштвене самозаштите. Оно је вишеструко издељено, при чему су сви делови узајамно тесно повезани и условљени.

Ту се зачиње, даље уобличава и учвршћује, најпре васпитна, а онда истраживачка мисија и мисије везане за учешће у законодавним активностима свих стручних служби, а посебно судова. Управо су то и тачке везивања ових служби са осталим деловима друштва у укупној акцији заштите његових добара и интереса и уређивања односа у различитим областима друштвеног живота. Тим путевима се, између осталог, најсигурније одвија и процес подруштвљавања њихових делатности и широког окретања јавности[52]).

Извесне од тих активности биле су унеколико развијене и до сада. Судови, тужилаштва и служба унутрашњих послова имали су посебне организационе јединице за праћење појава, које су биле боље организоване и активније при републичким установама, него у осталим првостепеним и другостепеним органима. Тако једностран приступ носи у себи бројне недостатке, јер је искључен довољан увид у кретања у основи. Иначе, зависно од организовања ових служби, републичка делегатска скупштина је добијала потпунија обавештења и сигурније предлоге за предузимање мера, него остале скупштине. Крајњи циљ би убудуће овде требало да буде прерастање одељења судске праксе и за праћење криминалитета и осталих штетних појава у истраживачке центре, као језгра разгранатије слу-

---

49) Неке раније теоретске и практичне расправе нису дале одређене одговоре на питања која се ту постављају у југословенској правосудној пракси и пракси извршења кривичних санкција (Видети — Закључци са VII саветовања Југословенског удружења за кривично право и криминологију, „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 3/1968, стр. 498). Међутим, временом су учињени извесни кораци напред, само су они недовољни, што ће донекле бити подстакнуто одредбама предложеним у савезном, републичким и покрајинским кривичним законодавством.

50) „Проблеми казнене политике судова — Реч Т. Васиљевића", Бгд. 1975, стр. 303.

51) Б. Личеноски: Цит. дело, стр. 19.

52) Тако су постављене и одредбе чл. 222. Устава СФРЈ које се односе на дужности редовних судова, а у истом смислу предвиђају обавезе и Резолуција о основама за остваривање друштвене самозаштите у систему самоуправљања („Службени лист СФРЈ", број 40/1973) и Идејне и политичке основе оргнизовања и остваривања друштвене самозаштите које је усвојило Председништво ЦК СКЈ, 9. јула 1975 („Комунист", 14. јул 1975).

жбе за систематско проучавање појава и кретања у овој области. Многа искуства показују да без располагања провереним, вредним подацима нема успешног супротстављања било којој по друштво штетној појави, посебно криминалитету, који прате најтеже последице. Од тога поготову мора да полази и друштвена самозаштита у социјалистичком самоуправном друштву.

Даљи развој система друштвене самозаштите и стручне службе кривичног прогона

Основни правци даљег изграђивања система друштвене самозаштите који се заснивају на што свестранијем укључивању у њега сваког радног човека и грађанина, непосредно и разноврсним облицима његовог удруживања, одлучујуће утичу и утицаће на положај и задатке стручних служби кривичног прогона у том систему.

И у процесу сталног подруштвљавања заштитних делатности, уз остваривање најсавременијег обрасца за одбрану друштвених вредности и интереса, којим су на пословима те врсте обједињене све расположиве снаге заједнице, стручне службе кривичног прогона, и не само оне, остају убудуће значајан носилац настојања у овој области. По својим могућностима и задацима који су им дати, оне у сваком погледу оправдавају своје постојање, као неопходни органи државе који се у све већој мери укључују у шире друштвене токове.

Постепеним, али не и спорим мењањем битних својстава и начина и средстава рада, службе кривичног прогона се чврсто повезују у једну целину са осталим друштвеним чиниоцима, пружајући драгоцену помоћ тамо где сложеност штетних појава онемогућава успешно супротстављање непосредних самоуправних механизама (самоуправне радничке контроле, организације удруженог рада у целини, месне и интересне заједнице). Истовремено оне предано раде на подизању културе безбедности грађана и на њиховом оспособљавању да као носиоци самоуправљања у потпуности преузму на себе одбрану од напада на заједницу и друштвено-економске односе у њој, било да долазе споља или изнутра. С друге стране, носиоци самоуправљања узимају учешћа у раду стручних служби, посредно или непосредно, дајући тако не мали допринос постизању што вреднијих резултата у њиховим редовним активностима.

Да би се та повољна кретања подстакла и убрзала, међу значајне захтеве у вези са изграђивањем и остваривањем система друштвене самозаштите спада и стварање одговарајућих услова за рад стручних служби кривичног прогона. Пре свега, треба отклонити постојеће недостатке у кадровима и омогућити да се они непрекидно усавршавају, како би без тешкоћа пратили збивања о којима и поводом којих одлучују. Претпоставка за успех је и сигурна матерјална основа за делатност ових служби, њихова техничка опремљеност и оспособљеност да довољно систематски и свестрано прате и проучавају појаве, да сарађују са научно-истраживачким установама и да су дорасле да тековине науке не оклевајући примене

у пракси. Растерећивањем стручних служби отвориће се шире могућности за успешнију и друштвеним интересима више усаглашену интервенцију, посматрано са становишта благовременог, брзог и добро спроведеног поступка у целини и прикладног избора и одмеравања санкције према делу и учиниоцу.

Озбиљан корак напред у побољшању и успешнијем раду стручних служби кривичног прогона, који може да се учини у блиској будућности, вероватно ће олакшати и развијање самоуправног судства. Оправдане теоретске недоумице о путевима „преношења кривичне судске функције на друштво" не би смеле да се овде јаве као кочнице изналажењу сваког корисног решења. Било да се оно састоји „у покушају да се у неким случајевима функција кривичног суђења замени ванпроцесним мирењем[53]), да се мировна већа усмере на обављање одређене друштвено педагошке и криминално-превентивне улоге[54]), или ка утврђивању стварне надлежности самоуправног суда с обзиром на друштвену опасност почињеног дела[55]), упркос претпостављених недостатака у својствима самог суђења, и најмање смањење обима интервенције стручних служби кривичног прогона благотворно би деловало на њих и осетније допринело да код њих оживе друштвено вредније делатности, од сузбијања и спречавања најтежих видова штетног понашања до изграђивања нормативног система и васпитног рада.

Нема разлога да се не размишља и о томе да би сужавање простора криминализације и ширење подручја самоуправног судовања на тим основама било двоструко корисно. У бољим условима, због обавезе да се интервенише само тамо где је њихова интервенција неопходна, стручне службе кривичног прогона ће се даље усавршавати и бити успешније, док ће самоуправни судови најсавесније приступити решавању не само декриминализираних понашања него и знатно шире узетих друштвено-патолошких појава које доприносе или погодују јављању криминалитета[56]).

Владан А. Василијевић

53) М. Грубач: „Могућности и границе преношења кривичне судске функције са државе на друштво", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 4/1973, стр. 577.
54) Ј. Печар: „Мировна већа — чинилац вандржавног ангажовања у расправљању друштвено негативних појава", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 4/1974, стр. 590.
55) С. Татарац: „Могућност и границе преношења државних кривичних функција на друштвене органе", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 4/1973, стр. 605—606.
56) Исто, стр. 608.

— РЕЗЮМЕ —

Основания для определения роли и положения специальных служб уголовного преследования в осуществлении общественной самозащиты

Общественная самозащита — оборонительная система самоуправляемого социалистического общества — обьединяет в себе целый ряд видов деятельности граждан ее несущих: от трудящихся трудовых организаций и граждан в местных сообществах и до специальных служб, на которые возложены особые, более сложные задачи. Такое положение открывает данной системе самые широкие возможности для оказания противодействия всем видам общественно-опасных действий и бездействий. В тоже время единство деятельности, направленной на борьбу и предупреждение деяний, противоречущих существующим в обществе правилам- получают здесь свое полное содержание, ибо происходит и перераспределение прав и обязанностей между соответствующими, особо организованными частями общества. Точно также и в рамках сообществ центр тяжести с государственных органов и служб переходит на формы объединений свободных производителей и граждан и на виды деятельности, с ними связанные.

В рамках этой деятельности меджу носителями системы общественной самозащиты особое место принадлежит специальным службам уголовного розыска. Имея своей задачей борьбу с самыми общественно-опасными деяниями, угрожающими или уничтожающими ключевые ценности и блага сообщества, они организуют и осуществляют деятельность на основах, связанных с самой природой явлений, отличительными особенностями нарушителей, учащенностью и формами наказуемых по закону деяний, а на широких просторах общей общественной интервенции в данной области, в которой они изменяются вследствии криминализации и декриминализации.

A SUMMARY

„Basis for a definition of the role and position of expert deparatment for criminal persecution in the process of realisation of public protection"

Public protection (of its basic values by the citizens in voluntary action) as a defensive system of the self-government socialist society, has incorporated in itself a great number of activities of a great number of its various principals: workers employed in the enterprises and citizens in the local communities, and expert departments which are entrused with special and more complex tasks. This has provided the system with the widest possible opportunity for resistance to all detrimental and dangerous activities. At the same time, joint activity directed at the supression and prevention of anti- social activities are given their full meaning, and a distribution of rights and obligations among the vari-

ous organised public factors has been carried out, within the country as a whole. The accent has been transferred from the state administration and its expert departments to the forms of association of vorkers and citizens and the activities following them.

In this connection, special attention must be devoted to the expert departments of criminal persecution. Being entrused hith the task of resistance to the socially most detrimental and dangerous activities inrespect of the basic values and goods of the community, they have been organised to carry out activities depending on the very nature of the act, characteristics of the doers, the frequency and forms of prohibited conduct, and the scope of the over-all public intervention in this field which is susceptable to changes by criminalisation and decriminalisation.

— RÉSUMÉ —

Les fondements de la détermination du rôle et de la position des services techniques de la poursuite pénale dans la réalisation de l'autoprotection sociale

L'autoprotection sociale en tant que système de défense de la société socialiste autogestionnaire unifie en elle-même toute une série d'activités de ses différents promoteurs, à partir des ouvriers dans les organisations de travail et des citoyens dans les communautés locales, jusqu'aux services techniques auxquels sont confiés les devoirs spéciaux, plus complexes. C'est ce qui donne, justement, à ce système les possibilités les plus larges de s'opposer à tous les aspects des faits socialment nuisibles et dangereux. En même temps, l'unité des activités dirigées vers la répression et l'empêchement des comportements qui sont en opposition avec les règles établies de la société acquiert ici tout son sens, en y ajoutant que de cette manière est effectuée la redistribution correspondante des droits et devoirs entre les parties organisées en particulier déterminées de la société, et en général au sein de la communauté. Le point central passe des organes et des services sociaux aux formes d'association des producteurs libres et des citoyens aux activités qui les accompagnent.

Dans la sphère de ces mouvements, parmi les promoteurs du système de l'autoprotection sociale, une place à part occupent les services techniques de la poursuite pénale. En ayant pour mission de s'opposer aux faits socialement les plus dangereux et nuisibles qui menacent ou détruisent les valeurs clés et les biens de la communauté, ils organisent et réalisent les activités sur les bases qui sont liées à la nature même des faits, les qualités distinctives des auteurs, la fréquence et les formes de manifestation des comportements qui ne sont pas permis et les espaces de l'intervention sociale tout entière dans ce domaine qui changent par la criminalisation et la décriminalisation.

ОДЛУЧИВАЊЕ ЛИЧНИМ ИЗЈАШЊАВАЊЕМ КАО ОБЛИК ОСТВАРИВАЊА САМОУПРАВЉАЊА РАДНИКА У УДРУЖЕНОМ РАДУ

Самоуправљање као историјски нови систем друштвених односа, а тиме и као основа целокупног друштвено-политичког система, који се успоставља као систем социјалистичке демократије, — представља са друштвеном својином средстава за производњу, једну од најбитнијих константи социјалистичког развитка Југославије већ близу три деценије. Развој самоуправљања од самог увођења па до данашњег дана, одвијао се у знаку непрестаног тражења нових облика помоћу којих ће се обезбедити што непосредније учешће радних људи у одлучивању како о непосредним тако и о трајним, историјским интересима социјалистичког друштва.

У складу са основним поставкама научног социјализма, по којима опредељење за социјалистичко самоуправљање означава као крајњи циљ укидање класног друштва претварањем свих радника у носиоце власништва над средствима за производњу, као и управљање условима и резултатима свога рада, — сваки југословенски устав представљао је корак даље у развоју самоуправних облика социјалистичких друштвених односа, а тиме и самоуправне демократије. У том смислу устави су означавали и вредне доприносе развоју и јачању улоге социјалистичког устава и уставности.

Најкрупније и најдалекосежније промене у самоуправном систему изразили су, несумњиво, уставни амандмани из 1971. године, а потом Устав од 1974. годне, који је означио комплексну реформу уставног система у целини. Учвршћивање класне и демократске суштине друштвено-економског и политичког система, представља основни циљ и најбитније обележје ових промена. У настојању да се путем снажне улоге радника у управљању и располагању радом и друштвеним капиталом обезбеде и остваре услови за учвршћивање укупног друштвено-политичког положаја радничке класе, а тиме и самог система социјалистичког самоуправљања, — наведени документи поред традиционалних, увели су и низ нових форми за постизање одлучујуће позиције радничке класе и радних људи.

Устав СФРЈ је доследан у темељном опредељењу да у конституисању друштвено-политичког система пође од човека и да управо целокупан систем заснује и изгради на одлучујућој позицији радничке класе и свих радних људи. Социјалистичко друштво уређење, према Уставу, заснива се на друштвено-економском положају радног човека, који му обезбеђује да,

радећи средствима у друштвеној својини и одлучујући непосредно и равноправно са другим радним људима у удруженом раду о свим пословима друштвене репродукције у условима и односима међусобне зависности, одговорности и солидарности, остварује свој лични материјални и морални интерес и право да се користи резултатима свога рада[1]). У складу с тим, у неприкосновене основе положаја и улоге човека уграђује се, између осталог, и право на самоуправљање, као неприкосновено и неотуђиво право

Устав на тај начин целокупну организацију друштва враћа своме исходишту — радном човеку, институционализујући самоуправљање као универзални принцип и комплексни друштвени систем у коме се решава проблем отуђења човека. Социјалистичко самоуправљање се успоставља и изграђује Уставом као систем који ствара услове да слобода човека постаје све више слобода стваралаца са све већим правима и могућностима да слободно располаже средствима, условима и резултатима свога рада, а тиме и са све непосреднијим утицајем у свим подручјима друштвеног живота[2]).

Поставка по којој су „радничка класа и сви радни људи носиоци власти и управљања другим друштвеним пословима", представља најсажетији израз суштине саамоуправљања и самоуправне социјалистичке демократије као посебног облика диктатуре пролетеријата[3]). На њеним основама изграђена је веома сложена структура како принципа и премиса, тако и институција и форми помоћу којих се сва поставка обезбеђује и реализује.

Следећа битна карактеритиска опредељења нашег Устава у односу на друштвено-политички систем, огледа се у схватању самоуправљања као јединственог процеса који се изграђује и развија од базе друштва, од „микроорганизама" до „глобалног друштва". Под самоуправљањем се подразумева универзални друштвени принцип који истовремено прожима и политичку и друштвено-економску сферу, и који се успоставља како у основним радним и друштвено-политичким ћелијама, тако и у глобалном друштву. Целокупан систем социјалистичког самоуправљања изграђује се полазећи од базе друштва, са микроплана, из кога потом произлазе сва глобална решења. На тај начин превазилази се и дилема која је присутна у многим радовима марксиста у погледу пута изградње социјализма, и која се изражава као алтернатива између „микро" и „макросоцијализма"[4]).

Опредељење Устава да у средиште друштвено-политичког система стави радног човека и да обезбеди његову одлучујућу позицију полазећи

---

1) Овакво основно опредељење Устав СФРЈ од 1974. године јасно је изражено већ у II одељку Основних начела. У овом одељку социјализам се дефинише на основу положаја човека и у односу на човека, подразумевајући ту место и улогу радничке класе. Устав се не задовољава само истицањем глобалних друштвених односа, већ формулише и конкретне основе за положај човека у социјализму, као што су: друштвена својина средстава за производњу, ослобађање рада, право на самоуправљање, демократски политички односи, једнакост права дужности и одговорности људи и низ других тековина и принципа којима се обезбеђује централно место и улога човека.

2) Е. Кардељ: Самоуправљање — једна од законитости у развоју социјализма, Социјализам, 9/1975.

3) Ова поставка истакнута је већ у IV одељку Основних начела Устава, а потврђена у члану 88.

4) О овоме више: др Ј. Борђевић: Политички систем, изд. Привредни преглед, 1977, стр. 404 и.д.

од основних ћелија друштва, па до глобалног система, — дошло је до пуног изражаја у свим његовим, како начелним, тако и конкретним решењима. Већ у Основним начелима истакнута је поставка по којој „самоуправљање радних људи у основним организацијама удруженог рада, месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим основним самоуправним организацијама и заједницама је основа јединственог система самоуправљања и власти радничке класе и свих радних људи"[5]).

Одлучујућа позиција радних људи гарантована је на исти начин и у истој мери путем низа облика одлучивања изван основних ћелија живота и рада, у оквиру друштвено-политичке заједнице, односно све до „глобалног" друштва.

Делегатски систем представља посебан принцип и механизам који се појављује као облик организовања управљања друштвеним пословима у свим сложеним структурама самоуправног друштва, а, пре свега, у удруженом раду и друштвено-политичкој заједници. У том смислу и сам делегатски систем се може схватити једино ако се стави у функцију остваривања самоуправљања, са којим чини нераздвојну целину.

У утврђивању и разради облика самоуправљања у свим друштвеним срединама у којима радничка класа и радни људи изражавају и задовољавају своје појединачне, заједничке и опште потребе и интересе, — Устав је пошао од организације удруженог рада. Основу оваквог приступа представља чињеница да се управо у тој организацији остварују најбројнији и најзначајнији интереси, као и да одлучивање о њима значи претпоставку за остваривање свих других интереса. Сасвим је сигурно да обезбеђивање одлучујуће позиције у погледу стицања и расподеле дохотка, означава пресудно питање укупног друштвено-економског и политичког положаја радних људи и радничке класе у целини.

У складу са овим, Уставом је обезбеђено да радници у остваривању свога владајућег положаја у удруженом раду и друштву, слободно, непосредно и равноправно, у односима узајамне одговорности и солидарности, управљају својим и укупним друштвеним радом у основној и другим организацијама удруженог рада, као и у другим самоуправним организацијама и заједницама.

У погледу облика остваривања самоуправљања, Устав од 1974. године означава крупан корак напред у односу на раније, и то не толико по проналажењу нових, колико по начину институционализовања оних облика који су већ били познати.

Ако се пође од непосредне и већ наглашене чињенице да развој уставног и друштвено-политичког система Југославије карактерише стална и доследна тежња да се радничкој класи и радним људима обезбеде што веће и што шире могућности за непосредно учешће у управљању свим друштвеним пословима, сасвим је разумљиво што се у конституисању самоуправљања у основној и другим организацијама удруженог рада полази од зборова радника, референдума и других облика личног изјашњава-

5) Устав СФРЈ, Основна начела, одељак IV, став 2.

ња. Демократско самоуправно одлучивање о раду и друштвеној репродукцији обезбеђује се пре свега и највише личним изјашњавањем, а затим, делегатским системом. При томе, ова два облика, као што је наглашено, представљају нераздвојну целину, и на тај начин означавају и обезбеђују превазилажење традиционалне антиномије између посредне и непосредне демократије, која карактерише систем буржоасе демократије. Самоуправљање се конституише као јединствен систем доминације радничке класе без посредника и у том смислу оно је непосредно у специфичном облику и када се остварује помоћу делегатског система, као и помоћу облика личног изјашњавања[6]).

Овакав уставни приступ произлази из утврђеног принципа по коме управљање организацијама удруженог рада (као и месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама) и њихова организација морају бити уређени тако да радни људи у сваком делу процеса рада и у сваком делу организације, односно заједнице, одлучују о питањима свога рада и о другим интересима, остварују своја самоуправна права и заједничке интересе и врше контролу над извршавањем одлука и над радом свих органа и служби тих организација и заједница[7]). У остваривању овог темељног принципа различити облици одлучивања личним зјашњавањем добили су примарно место и улога, а основна организација удруженог рада постала је основни облик удруженог рада у коме радници непосредно и равноправно остварују своја друштвено-економска и друга самоуправна права и одлучују о другим питањима свог друштвено-економског положаја.

Устави, како савезни, тако и републички и покрајински, нису се упуштали у ближу разраду организационих облика самоуправљања у организацијама удруженог рада. Одредбе устава у овој области довољно су основне и начелне да би се обезбедило демократско јединство, друштвена целисходност и неопходна ефикасност самоуправљања у овим организацијама, али и да би се отклониле опасности могућих шаблонизираних решења. Организације удруженог рада, као уставна категорија, су веома различите по низу карактеристика, почев од структуре, величине, карактера и врсте делатности, до низа других. Отуда утврђују основна и најважнија начела организације самоуправљања којима се изражава и обезбеђује друштвени и самоуправни карактер у њима, док је разрада и конкретизација самаог механизма самоуправљања у појединим областима остављена законима, и што је веома значајно, самоуправним актима ових организација, — актима чији значај и улога све више расту у складу са јачањем самоуправљања.

Основна премиса од које је Устав пошао, састоји се у томе да радници у основној ћелији удруженог рада све више и све стварније непосредно и колективно одлучују. У складу са овим, закони, статути и други самоуправни акти треба да постану акти који проширују и развијају како подручја, тако и облике самоуправљања.

---

6) Отуда није случајно што се више не примењује ни терминолошка конфронтација непосредно — посредно самоуправљање. Самоуправљање је схваћено као јединствен принцип без обзира на технику остваривања.

7) Члан 91. Устава СФРЈ.

Када се имају у виду претходна разматрања и констатације, сасвим је логично да се истакне да је Закон о удруженом раду акт капиталног значаја за продубљивање и даљи развој самоуправљања у области удруженог рада. Притом, његов значај је двострук. Наиме, он са једне стране конкретизује и продубљује начелна уставна решења, а са друге стране, у низу функционалних и организационих решења, овај акт је унео бројне новине и специфична решења. Обе ове констатације у великој мери се односе како на концепт, тако и на појединачна решења у погледу институционализовања различитих облика одлучивања личним изјашњавањем у организацијама удруженог рада, а посебно у основној организацији удруженог рада. У том погледу може се са правом констатовати не саамо да је Закон означио крупан корак у јачању самоуправљања радника, већ и да представља оригиналан допринос развоју социјалистичке демократије уопште.

Закон предвиђа референдум, збор радника, потписивање, односно давање посебних изјава у писменом облику и друге облике личног изјашњавања, утврђене законом, статутом или самоуправним споразумом, — као најважније облике путем којих радници у основној организацији одлучују о својим неотуђивим правима. Круг ових облика није затворен за самоуправне организације. То значи да оне, у складу са својим потребама и специфичностима, самоуправним актима могу уводити и друге облике личног изјашњавања. То треба да буде и њихов задатак и циљ.

Наша самоуправна пракса познавала је и до сада поменуте облике личног изјашњавања. У њиховој законодавној конкретизацији има, међутим, доста нових и значајних елемената који заслужују да буду посебно истакнути и објашњени.

Прва и најзначајнија новина у развоју нашег правног система у овој области састоји се у предвиђању обавезног референдума за одлучивање о читавом низу питања у основној организацији удруженог рада. Закон о удруженом раду је, наиме, референдум као облик личног изјашњавања, ставио на прво место и формално, а и суштински.

Наиме, полазни став Закона је да су најбитнија питања у остваривању самоуправног положаја радника резервисана за обавезни референдум. Анализом тих питања долази се до непосредног закључка да се референдумом одлучује о основним правцима развоја и уопште егзистенције основне организације удруженог рада, као и о остваривању и обезбеђивању самоуправних права радника. Као таква Закон одређује следећа битна питања: самоуправни споразум о удруживању рада радника у основној организацији; самоуправни споразум о удруживању у радну организацију, сложену организацију и пословну заједницу; промене у организовању основне организације; статут основне организације, радне организације и сложене организације; основе плана основне организације; основи и мерила за расподелу средстава за личне дохотке и за заједничку потрошњу радника; други самоуправни споразуми, када је то законом утврђено; одлуке које се односе на одрицање права на повраћај удружених средстава, односно накнаду за привређивање удруженим средствима, као и друга

питања утврђена самоуправним споразумом и статутом основне организације[8]).

Поред тога, значајно је да Закон пружа могућност радницима да референдумом одлучују и о другим питањима о којима се одлучује личним изјашњавањем ако то одлучи већина радника основне организације.

Опредељење Закона о удруженом раду огледа се очигледно у посебном истицању референдума, при чему треба нагласити да битну новину представља и то што су одлуке које се доносе овим обликом изјашњавања коначне и не подносе се никоме на евентуално накнадно одлучивање. Овакво решење резултат је основне оријентације на јачање непосредног одлучивања у односу на оно које се остварује преко представника, па и у односу на делегатски систем као специфичан облик непосредног одлучивања.

Други облици личног изјашњавања нису детаљније разрађени ни у Закону о удруженом раду. Тиме није умањен њихов значај, већ су остављене шире могућности да се у овој области афирмише и обогаћује самоуправно право организација удруженог рада, и да се проналазе и развијају нови облици непосредног самоуправног одлучивања.

Зборови радника представљају значајну институцију уставног система Југославије, која је позната из ранијег периода развоја. Они се појављују са двојаком улогом: као облик преко кога радници дају иницијативе, предлоге и мишљења, усаглашавају ставове у остваривању права рада друштвеним средствима и утврђују смернице за рад делегација и делегата, — а затим, као институција у којој се одлучује, под условима утврђеним законом, самоуправним споразумом и статутом.

Питања о којима се одлучује на зборовима радника нису у Закону као и у Уставу, одређена, већ се то оставља пре свега и највише самоуправним општим актима. Једино ограничење у том погледу састоји се у томе што то не могу бити питања о којима се одлуке доносе на референдуму. Исто тако и остала питања везана за услове и поступак решавања на зборовима радника резервисана су за самоуправно уређивање у основној организацији удруженог рада.

Закон о удруженом раду предвиђа само два решења у погледу начина доношења одлука на збору радника. Најпре, уколико је статутом основне организације предвиђено да радници на збору одлучују о одређеним самоуправним правима, дужностима и одговорностима, а због природе процеса рада или из других разлога не постоји могућност за одржавање јединственог збора радника, изјашњавање се врши на зборовима радника у радним јединицама или другим деловима процеса рада одређеним статутом Одлуке које се доносе на овај начин сматрају се донетим ако их усвоји већина од укупног броја радника у основној организацији[9]).

У циљу обезбеђивања рационалности и ефикасности у одлучивању предвиђено је и друго решење, по коме радници у радној јединици или другом делу основне организације одређеном статутом, одлучују на збору

8) Ова питања таксативно су одређена чланом 463. Закона о удруженом раду.
9) Члан 470 Закона о удруженом раду.

радника те јединице односно тога дела о одређеним самоуправним правима, дужностима и одговорностима, када радници у појединим деловима процеса рада обављају рад у различитим местима или када то организација рада захтева и када је то утврђено статутом или самоуправним општим актом којим се уређује радни однос.[10])

Потписивање, односно давање посебне писмене изјаве у писменом облику, који су као облици личног изјашњавања истакнути у Закону, нису детаљније разрађени, већ је то скоро у целини остављено самоуправним споразумима и статутима, и то како у погледу питања о којима се одлучује путем ових облика, тако и процедуре и других елемената.

О иаведеним облицима одлучивања нешто више говори Закон у вези са неким другим питањима у уређивању односа у основној организацији удруженог рада. Тако, на пример, писмена изјава радника да је упознат са самоуправним споразумом о удруживању рада, самоуправним општим актом којим се уређује радни однос и другим самоуправним општим актима којима се уређују његова права, обавезе и одговорности, и статутом основне организације, као и да их прихвата, — представља услов за заснивање радног односа. Писмена изјава радника предвиђена је као услов за прихватање самоуправног споразума о удруживању рада затим и као један од основа за престанак радног односа у основној организацији, као и код неких других питања. Међутим, тежиште уређивања како овог, тако и осталих облика личног изјашњавања стављено је на самоуправно уређивање од стране самих радника у удруженом раду.

Са аспекта јачања стварне улоге и значаја одлучивања личним изјашњавањем радника, посебно је интересантна новина коју Закон о удруженом раду предвиђа у погледу обавезе обезбеђивања претходног расправљања о свим питањима о којима се одлуке доносе на овај начин. Пословодни орган основне организације припрема предлог питања о којима се спроводи претходно расправљање са посебним образложењем, а раднички савет сазива збор радника на коме се остварује то расправљање, на бази посебног образложења припремљеног од стране пословодног органа. О организовању претходног расправљања обавештава се синдикат, који има право и да тражи од радничког савета да организује такву расправу о питањима о којима треба да се одлучује, у којој ће радници бити обавештени да би могли компетентно да се опредељују за одређена решења.

Претходна расправа добила је значајно место не само када се ради о питањима о којима се одлучује личним изјашњавањем, већ и о неким питањима о којима одлуке доноси раднички савет. Наиме, о предлогу одлуке о закључивању уговора о кредиту за инвестициона улагања и других уговора и самоуправних споразума којима се прибављају средства у већем обиму за проширење материјалне основе рада или удруживање средстава сопствене акумулације за дугорочнија улагања у својој организацији удруженог рада и другим облицима удруживања тих средстава и

10) Члан 471. Закона о удруженом раду.

за остваривање других заједничких циљева у раду и заједничком остваривању дохотка уз заједнички ризик, — претходна расправа представља претпоставку и обавезан услов за доношење одлуке у радничком савету. И ово, као и низ других решења, мотивисано је тежњом да се обезбеди одлучујући утицај радника и онда када је доношење одлука поверено самоуправним органима.

Укључивање синдиката у механизам самоуправног одлучивања представља својеврсну полугу и подстицај остваривању основног уставног концепта самоуправне демократије.

На крају, резимирајући основну идеју од које се пошло у овом разматрању, и која се као нит провлачи у целокупној анализи питања, — могло би се рећи следеће: југословенски Устав од 1974., а затим и Закон о удруженом раду од 1976., представљају оригинални и оригинерни допринос развоју социјалистичке самоуправне демократије. Њихова чврста опредељеност на изграђивање система у коме се остварује Марксова визија „ослобођења друштвеног рада", добила је пуну потврду и стварну примену како у погледу концепта глобалних опредељења, тако и у низу конкретних решења. Полазни став по коме ослобођење рада почиње у основним радним и друштвено-политичким ћелијама и завршава се на нивоу друштвене заједнице као целине, у пуној мери је определио утемељивање и институционализовање самоуправљања у основној организацији удруженог рада као основног облика самоуправљања у смислу комплексног друштвеног система.

При томе, јачање значаја и улоге непосредног одлучивања радника афирмисањем и ширењем облика личног изјашњавања (посебно Законом о удруженом раду), може се са правом квалификовати као крупан допринос политичкој теорији и пракси социјализма као друштвеног система.

Својеврсну вредност наведених докумената представља, најзад, њихова оријентација на обезбеђење све ширих могућности за развој аутономног, самоуправног регулисања односа у сфери самоуправљања у удруженом раду, а посебно у погледу утврђивања и разраде облика личног изјашњавања.

др Златија Букић-Вељовић

— РЕЗЮМЕ —

Личное участи в принятии решений — форма осуществления самоуправления трудящихся в объединенном труде

Развитие самоуправления в Югославии, с первых дней его введения и до настоящего времени, происходило под знаком неустанных поисков новых форм, которые бы обеспечили более непосредственное участие трудящихся в принятии решений, касающихся как и своих непосредственных, так и нерушимых, исторических интересов социалистического общества. Каждая из наших Конституций являлась новым шагом вперед в развитии форм самоуправления в социалистических отношениях, а тем самым и самоуправляющейся демократии. Самые крупние перемены в этом отношении внесли Дополнения Конституции 1971 года, а затем и Конституция 1974 г. Они в целях усиления роли трудящихся в управлении и в праве распоряжения трудом и общественным капиталом и создания условий для укрепления общего общественно-политического положения рабочего класса, а тем самым и системы самоуправления, вводят, наряду с традиционными, ряд новых форм, закрепляющих ведущие позиции рабочего класса.

Стремясь к закреплению за трудящимися самого непосредственного участия в принятии решений, Конституция предусматривала собрания трудяшихся, референдумы и остальные формы личного участия в принятии решений. В разработке этих форм самоуправления, Конституции Республики и союзных республик приняли решения, являющиеся достаточно общими и принципиальными для обеспечения развития и роли автономного права самоуправления с обеспечением необходимого единства в основных решениях. Закон об объединенном труде является законом, имеющим очень важное значение для углубления самоуправления в области объединенного труда. Предусмотренные Конституцией формы личного участия в принятии решений закон особо закрепил и разработал. При этом он дал преимущество референдуму, а наряду с традиционными развил и новые формы личного участия в принятии решений. Однако, и Закон об объединенном труде формы личного участия установил таким образом, что оставил широкие возможности трудяшимся самим в своих организациях объединенного труда осуществлять самоуправление в наиболее отвечающих им формах, а в рамках установленных глобальных решений.

SUMMARY

„Decision-making by individual voting as a form of workers self-management in the associated labour

The development of workers self-management, from its establishment to the present day, has been characterised by the continuous effort to find new forms of management in which the most direct participation of the working people in decision-marking would be ensured not only in matters concerning their own particular interests, but also in the more significant, historical interests of the whole socialist society. Each new Yugoslav Constitution has represented a new step forward in the development of self-government forms of the socialist relations, and therefore self-goverment democracy. The most important changes in that direction were made by the Amendments to the Constitution of 1971, and then by the new Constitution of 1974. In the endeavour to ensure the social climate for the development of the total socio-political position of the working class by a more pronounced role of the working people in management and distribution of labour and the socially owned capital assets, which means the development of the system of self-government as a whole, these documents besides the traditional, have introduced several new forms of achievement of the dominant position of the working class.

Intending to ensure the most direct participation of workers in decision--marking in the basic organisation of associated labour before anywhere else, the Constitution has incroduced the assembly or meeting of workers, the referendum, and other forms of individual voting. In the elaboration of these forms of self-goverment, the Constitutions of the federal states as vell as the federal one, have applied solutions which are general and principle enough to ensure the development and role of autonomous rights, with the understanding that the necessary unity in the voting on the principle questions has been secured. The Associated Labour Law represents a legal paper of capital significance for the farther development of self-management in the field of associated labour. The Law has notably affirmed and elaborated on the forms of individual vote decision-making already laid down in the Constitution. In doing that, the Law has given a prevalant role to the referendum, and besides the traditional, introduced new forms of individal voting. However, the Associated Labour Law has also regulated the forms of individual voting in such a way to give wide opportunity to the working people to arrange the development of self-management in their organisations of associated labour in the way which suits them best, within the scope of global solutions.

— RÉSUMÉ —

Les décisions prises par la déclaration personnelle en tant que forme de réalisation de l'autogestion des ouveriers dans le travail associe

L'évolution de l'autogestion en Yougoslavie depuis le commencement jusqu'à aujourd'hui s'est développée dans le sens de la recherche constante des nouvelles formes au moyen desquelles sera assurée la participation aussi directe que possible des hommes travailleurs dans la prise des décisions relatives tant à leurs intérêts directs qu'aux intérêts permanents historiques de la société socialiste. Chacune de nos constitutions représentait un nouveau progrès vers le développement des formes autogestionnaires des rapports socialistes, et par là même de la démocratie autogestionnaire. Les changements les plus importants dans ce sens ont été effectués par les amendements constitutionnels de 1971, et ensuite par la Constitution de 1974. Dands le dessein d'assurer par la voie du rôle puissant des ouvriers dans la gestion et la disposition par le travail et le capital social les conditions nécessaires pour le renforcement de la position sociopolitique totale de la classe ouvrière et de ce fait le système de l'autogestion, — ces documents introduisent à part les formes traditionnelles une série de formes nouvelles pour la réalisation de la position décisive de la classe ouvrière.

Dans le but d'assurer la participation aussi directe que possible des ouvriers dans la prise des décisions, en premier lieu dans l'organisation élémentaire de travail associé, la Constitution a pris comme point de départ les assemblées des ouvriers, le référendum et les autres formes de déclaration personnelle. Dans l'élaboration de ces formes de l'autogestion les constitutions, tant de la fédération que des républiques fédérées, ont appliqué des solutions qui sont suffisamment générales et de principe pour qu'on puisse assurer le béveloppement et le rôle du droit autogestionnaire autonome, tout en sauvegardant l'unité indispensable dans les solutions fondamentales. La Loi relative au travail associé représente un acte d'une imortance capitale pour l'approfondissement de l'autogestion dans le domaine du travail associé. Elle a surtout affirmé et elaboré les formes prévues par la constitution de la prise des décisions par la déclaration personnelle. Toutefois, la Loi a donné la priorité au référendum et elle a développe outre les formes traditionnelles les nouvelles formes de la déclaration personnelle. Cependant, la Loi relative au travail associé a réglé de telle sorte les formes de la déclaration personnelle que de larges possibilités sont laissées aux hommes travailleurs de préparer dans leurs organisations de travail associé la réalisation de l'autogestion dé la manière qui leur convient le mieux, dans le carde des solutions globales.

ПРАВНИ АСПЕКТИ ПРЕВЕНТИВНИХ МЕРА ЗА ЗАШТИТУ ЧОВЕКОВЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Увод. Оно о чему се данас много говори, што је изузетно много присутно у свакодневном животу, јесте проблем угрожавања средине у којој човек живи. И не без разлога. Симболично изгледају густи облаци црног дима који се надвијају скоро над сваким градом, као да прете. Реке остају без биљног и животињског света, дрвеће све брже умире, иако „усправно". Очигледно је, како је рекао генерални секретар УН на Светској конференцији о човековој средини 1972. у Стокхолму, да „смо суочени са ситуацијом какву свет до данас није познавао. Први пут у својој историји, човечанство се нашло пред стварно светском кризом која обухвата сва жива бића, сав биљни свет, читав систем у коме живимо и све нације, мале и велике, развијене и оне у развоју. Та криза се тиче доследно свакога и погађа, посредно или непосредно, готово све људе."[1])

Проблем је врло значајан. Одатле и питање — може ли се, и како, предузети нешто да се такво стање ако не спречи, а оно бар сведе на разумну, подношљиву меру. Посебно, у области права. Дилема да у праву постоје питања која је немогуће задовољавајуће решити, добија своју пуну оправданост. Сигурно да ситуација није повољнија ни у другим областима људске делатности које ће се, овом приликом, свесно заобићи да би се проблем нарушавања, односно угрожавања човекове животне средине, а сходно томе и проблем њене заштите, потпуније сагледао у домену права.

Појам човекове животне средине и њене заштите. У условима у којима живи савремени човек, заштита животне средине представља веома важан и врло комплексан проблем. Шта он у ствари значи? Имајући у виду да у сплету разноврсних друштвених односа треба обезбедити најповољније услове за живот и рад човека, може се прихватити став по коме животна средина означава скуп природних услова који су неопходни за свакодневни живот човека и његов друштвено користан рад.

Природа, сама по себи, пружа човеку овакве услове. Међутим, оно што може при томе да звучи и парадоксално је то што, отклањајући препреке на свом путу у лепши живот, човек у ствари ствара нове проблеме. Тако, изграђујући услове за лакши и пунији живот, човек себи уједно жи-

---

1) Из тог разлога је 1977. година, с правом, проглашена од стране УН за годину заштите човекове средине. Ова иницијатива је прихваћена и код нас, па је одлуком Савезног већа Скупштине СФРЈ, од 1. II 1977. ова година проглашена за годину заштите и унапређа човекове животне и радне средине.

вот чини тежим. Прецизније, прилагођавајући услове које пружа природна средина својим потребама, људи нарушавају природну средину. Тако долази до њеног загађивања.

Под појмом заштите природне, односно животне средине подразумева се свесна, сврсисходна активност друштва на очувању и заштити природе да би се трајно користила у људске сврхе и да би се обезбедили најповољнији природни услови за живот и рад људи.[2]) Другим речима, заштита природне средине означава ону позитивну делатност друштва усмерену на рационално коришћење природе и њених богатстава, али исто тако и изражену кроз организовање мера чији је циљ чување, обнављање, побољшање и обогаћивање природе и природних извора. Све ове активности очигледно имају за циљ стварање оних неопходних услова за такву животну средину у којој ће људи, и садашњи и будући, моћи несметано да живе и обнављају своју делатност. Ненарушена животна средина представља, дакле, неопходан услов за нормалан живот човека. И не само то. Пред све већом и све више претећом опасношћу да се тај основни услов опстанка човека као живог бића озбиљно доведе у опасност — здрава животна средина прераста у једно од најзначајнијих права човека, а самим тим друштвена заједница стиче једну од најзначајнијих обавеза. Тако се дошло у ситуацију да је право на здраву животну средину нашло своје место и у нашем Уставу (чл. 192, ст. 1.). Доследно томе, друштвена заједница је дужна да обезбеди услове за остваривање овог права (чл. 192. ст. 2. Устава).

Говорити о томе од каквог је значаја здрава животна средина човека у данашњим условима, готово је сувишно. Ни једна, никаква активност човека не може се замислити уколико не постоје такви природни чиниоци који ће омогућити услове за очување човековог здравља и живота. Било би, међутим, погрешно ако би се разматрања о значају човекове животне средине зауставила на томе, задовољила само том констатацијом. Значај ове средине је много шири и комплекснији. С правом се истиче да заштита човекове животне средине није само медицински проблем, већ и проблем привреде, односно економије у свим њеним аспектима. Имајући у виду наше социјалистичко самоуправно друштво и његову концепцију општенародне одбране, заштита човекове животне средине добија посебан значај. Једном речи, заштита ове средине представља веома разгранат проблем који је тешко до краја сагледати.

Из излагања која су претходила произилази да је заштита човекове животне средине вишедимензионални проблем. То практично значи да су различити путеви и средства којима се могу обезбедити услови за несметан развитак те средине. Међу њима, правни аспект има посебно место и значај.

Чињеница је да право мора, пре свега, да нормира услове за заштиту човекове животне средине који произилазе из других области науке и искуства (техника, технологија, медицина, саобраћај, итд.), односно који се прописују на основу захтева тих области науке. Међутим, док се у свим тим

2) Закон о заштити природе СР Србије (чл. 2), Службени гласник СР Србије бр. 50 од 13. децембра 1975. год.

областима и делатностима заштите животне средине може говорити првенствено о обезбеђивању услова за здраву животну средину, правни аспект овог проблема, поред тога, има наглашенију и специфичнију једну другу страну. Специфични карактер правног аспекта заштите животне средине произилази из једноставне чињенице да се право на овом подручју у првом плану бави последицама које произилазе из неиспуњења прописаних услова који треба да обезбеде здраву животну средину.

У принципу, забрањено је загађивање човекове животне средине. Међутим, такав став је само идеал коме се може тежити а који, бар у догледно време, неће бити остварен. Из једноставног разлога што је тешко и замислити ситуацију у којој ће се обављати индустријска производња, у оном обиму у коме се данас обавља и у још већем, а да се том приликом уопште не загађује животна средина. Између два зла, (по обичају) мора се приклонити мањем. Нужно се прихвата стање у коме се, као последица захтева савременог живота, појављује и загађивање животне средине. Међутим, само под условом да то загађивање не пређе одређену меру. Реч је о оној мери која, на основу научних испитивања, не угрожава живот човека и осталог живог света.

Значи, реч је о томе да начин искоришћавања животне средине, јер се у крајњој линији ради о томе, буде такав да нимало не угрожава опстанак и развој природних богатстава, толико неопходних за опстанак човека. У остварењу овог циља право, односно законодавство има веома значајну улогу. Пут којим законодавство може и треба да усмерава индустријски, односно технолошки развој у правцу минималног загађивања човекове животне средине је веома дуг и разноврстан. Он мора да почне још од тренутка када се изградња неког индустријског постројења налази у фази пројекта и када посебно треба предвидети техничка и материјална средства за такву изградњу, па све до пуштања у рад тих објеката и мера контроле загађивања животне средине, које долазе после тога. На том путу, може се говорити и о забрани рада сваког таквог постројења које не би испуњавало потребне услове за заштиту животне средине. Све у свему, реч је о читавом систему мера које имају за циљ превенцију, односно спречавање наставка загађивања животне средине и спречавање настављања тог загађивања кад је оно неконтролисано започето. Систем превенције, дакле, има два задатка. Тешко је рећи који је од њих лакше остварити, мада се, на први поглед, чини да је лакше остварити овај први задатак, — спречавање загађивања животне средине које долази од новосаграђених индустријских постројења. Ту се, изгледа, ради о правим мерама превенције, односно спречавања загађивања у тренутку када оно још није почело. Реч је, дакле, о превентивним мерама у ужем смислу. Ако се, за тренутак, оставе по страни материјална средства која су веома велика и у једном и у другом случају, акцентом на остварење првог задатка, добија се, између осталог, и то што животна средина уопште не бива загађена.

Други превентивни задатак мерâ за заштиту човекове животне средине састоји се у отклањању насталих последица. Он уједно има за циљ и спречавање такве делатности убудуће. По правилу, овај задатак се остварује репресивним мерама, односно, изрицањем казни против загађи-

вача животне средине, али опет у циљу спречавања даљег загађивања. Дакле, у крајњој мери у једном превентивном циљу. Значи, овај задатак има једну фазу више јер се ради најпре о репресији, а затим о превенцији. Самим тим, његово извршење је не само условљено претходном применом репресивних мера, већ и указује на повезаност превенције и репресије односно на један, у крајњој линији, јединствени систем борбе против загађивања човекове животне средине.

Да би се дала потпуна и јасна слика тог целокупног, јединственог система заштите човекове животне средине, треба сагледати и један и други задатак, боље речено и једну и другу фазу превенције. Међутим, на овом месту биће речи о оним првим мерама, односно о превентивним мерама у ужем смислу, које настоје да спрече загађивање животне средине још у самом почетку, такорећи пре његовог настанка.

Систем мера које имају за циљ спречавање делатности које загађују човекову животну средину је веома комплексан и разноврстан. Он полази од тога да је, на првом месту, потребно предвидети поступак за пуштање у рад свих оних индустријских објеката или постројења који на било који начин могу загађивати животну средину човека. Тај поступак, даље, садржи низ делатности о којима ће посебно бити речи у излагањима која следе.

1. Обавеза пријаве делатности. У свим законодавствима у свету која садрже прописе за заштиту човекове животне средине, предвиђена је обавеза загађивача да пријави надлежним органима своју делатност. Тако. по енглеском Закону о регулисању радова са алкалијама и другим материјама сличног карактера од 1906. године (са многобројним изменама и допунама), све фабрике које користе или израђују сумпорну киселину, сва вештачка ђубрива, вештачке киселине, као и разне врсте других отровних хемикалија (арсеник, нитрати, хлориди) као и све фабрике које користе или производе олово, чађ, флуор, гвожђе, челик, алуминијум, каустичну соду итд. морају бити регистроване, односно пријављене надлежном органу. Пошто је дужност свих њих да предузму мере како би се спречило испуштање штетних отпадака, односно свеле их на најмању меру, то све оне морају тражити дозволу за обављање своје делатности.[3]) У томе се састоји суштина обавезе пријаве делатности која загађује животну средину. Другим речима, уз пријављивање неке од наведених делатности, подноси се и захтев да се дозволи вршења такве делатности.

Захтев се може позитивно решити тек ако наведене фабрике испуњавају одређене услове који гарантују да оне неће својом делатношћу загађивати човекову животну средину, односно да ће то загађивање бити сведено на најмању, законом дозвољену меру. Овакав захтев и сам мора да испуњава одређене услове. Тако, по француском Декрету бр. 64 — 303 од 1964. године о опасним, нечистим, и нездравим постројењима који представља само измену и допуну истоименог Закона, у захтеву начин и услови избацивања, коришћења и поступка за отпадним водама и осталим от-

3) Вид. С. Поповић, Заштита воде и ваздуха од загађивања (Јавни аспект) Београд, 1977, стр. 167.

пацима експлоатације индустријских постројења у свим случајевима, морају бити спецификовани и прецизирани.[4])

Када је реч о француском законодавству за заштиту човекове животне средине, онда је врло интересантна одредба Закона о опасним нечистим и нездравим постројењима од 1917. године који је „толико често мењан да од његовог првобитног текста није остала у првобитној редакцији скоро ни једна одредба".[5]) Наиме, овај Закон сва постројења која представљају опасност за животну средину човека, дели у три групе: постројења која морају бити лоцирана далеко од насеља, постројења чија удаљеност од насеља није неопходна, али чија експлоатација може бити одобрена само под условом предузимања мера за спречавање опасности од загађивања, и постројења која не стварају већу опасност од загађивања. Захтев за дозволу пуштања у рад постројења је различит, зависно од групе у коју спадају. Наиме, лакши су услови и поступак за добијање дозвола за рад постројења која спадају у трећу групу, него постројења из прве две групе. То је и разумљиво обзиром да су постројења и разврстана у групе обзиром на степен опасности од загађивања животне средине. У сваком случају, делатност којом се на било који начин доводи у опасност животна средина, мора се пријавити и тражити дозвола за њено обављање.

2. Услови који морају бити испуњени да би се добила дозвола за вршење делатности. Као што је већ речено, да би се могло пустити у рад било које постројење које, на било који начин, загађује животну средину, мора постојати дозвола надлежних органа. При томе, прописи који произилазе из текстова закона о заштити човекове животне средине садрже опште одредбе, док појединачне услове предвиђају нижи, подзаконски акти. Тако, по изричитој одредби француског Закона бр. 61 — 842 о борби против загађивања ваздуха, непокретности, индустријска, трговачка, занатска или пољопривредна постројења, возила или друге покретне ствари у искоришћавању или детенцији свих физичких или правних лица, морају бити грађена, експлоатисана или употребљавана на начин који удовољава захтевима овог Закона, у циљу избегавања загађивања ваздуха и задаха који стварају, угрожавају здравље или јавну безбедност или шкоде пољопривредној производњи, очувању грађевина и споменика или обележјима насеља.[6])

Два најопштија услова за добијање дозволе за искоришћавање нуклеарне енергије јесу: безбедност и интереси јавног здравља. То значи, дозволе које издају надлежни органи у назначене сврхе, засноване су на услову да одређена делатност, која је предмет тих дозвола, не буде супротна интересима безбедности и јавног здравља.[7])

Закон о међурепубличким и међудржавним водама СФРЈ од 1974. г. предвиђа да је за изградњу нових или реконструкцију постојећих водопри-

4) Вид. A. Stern, Air pollution, Vol. III, Њујорк, 1968, стр. 582.
5) Вид. фусноту под бројем 4.
6) Вид. Stern, A., op. cit. стр. 582.
7) В. Чок, Правно регулисање мирољубивог искоришћавања нуклеарне енергије, Београд, 1966, стр. 61.

вредних и других објеката и постројења и за радове (вађење песка, камена и шљунка и др.) на међурепубличком водотоку, односно на међудржавним водама који могу да проузрокују промене у природном или вештачки успостављеном режиму вода, или на које утиче режим вода, потребна сагласност надлежног органа у републици. (чл. 8).[8])

По одредби Закона о водама СР Србије од 1975. г. не може се дати одобрење за употребу објеката и постројења ако нису испуњени услови утврђени тим Законом, нити се исти могу пустити у рад, односно искоришћавати (чл. 4. став 2.).[9])

Изнети примери недвосмислено указују на то да је за добијање дозволе за вршење неке делатности, која угрожава опстанак здраве животне средине, неопходно претходно испуњење услова који гарантују да до ове опасности неће доћи, или да ће бити смањена на најмању меру, тј. ону меру која се објективно не може избећи и која је толерантна са гледишта опстанка како средине, тако и људи који живе у њој. Будући да су у систему дозволâ спојена два основна елемента, елемент претходног испитивања услова у којима би се одвијала одређена делатност и регистровање и контрола делатности после њиховог отпочињања, свака дозвола са условима које поставља, представља у великој мери и инструмент заштите.[10])

3. Дозвола за вршење делатности. Ако су испуњени услови који гарантују свођење загађивања животне средине на дозвољене размере, корисник који је поднео захтев може добити дозволу за вршење делатности, односно за пуштање постројења у рад. Опште је усвојено правило да је коришћење било ког индустријског постројења условљено добијањем одговарајуће дозволе, односно сагласности. Међутим, пре него што се изда таква дозвола, по правилу се мора испитати основ поднетог захтева. Боље речено, испитује се да ли постројење, за чије се пуштање у рад тражи дозвола, испуњава потребне услове који су прописани и за које се у захтеву за издавање дозволе наводи да су испуњени. Закон о радњама СР Немачке предвиђа као посебну фазу у поступку издавања дозволе „испитивање предлога за додељивање дозволе".[11])

У овој фази, надлежни органи су дужни да испитају да ли постројења могу проузроковати знатне опасности, штете или непријатности. На основу тог испитивања, које се истовремено односи и на придржавање постојећих прописа из области грађевинарства, противпожарне и здравствене заштите, додељује се, или ускраћује, тражена дозвола.

Поред овог, претходног, испитивања које је предвиђено углавном у свим законодавствима, нека законодавства предвиђају и установу претходне сагласности. Тако, по Закону о водама СР Србије, издавање водопривредне дозволе условљено је, у појединим случајевима, претходним добијањем водопривредне сагласности коју издаје други орган, а не онај који издаје водопривредну дозволу. У законодавству других земаља по-

8) Службени лист СФРЈ бр. 3 од 10. јануара 1974.
9) Службени гласник СР Србије бр. 73. од 28. јула 1975.
10) В. Чок, Ibid, стр. 91.
11) Вид. С. Поповић, op. cit. стр. 252.

стоји случај да се не тражи претходна сагласност, већ претходно мишљење, на основу кога се доноси одлука о издавању дозволе за пуштање у рад индустријског постројења. Француски Закон о опасним, нечистим или нездравим постројењима предвиђа да је за издавање овакве дозволе потребно мишљење министра за пољопривреду, уколико је реч о постројењима која спадају у прву и другу класу.[12])

У законодавствима неких земаља предвиђена је и обавеза пробне експлоатације у којој се утврђује да ли постројења за чије се пуштање у рад тражи дозвола заиста испуњавају неопходне услове. Тако, бугарски Закон о заштити ваздуха, воде и тла од загађивања, од 1963. године, предвиђа да је неопходно да се вршењем пробне експлоатације провери ефикасност уређаја за пречишћавање.[13]) Реч је, дакле, о претходној контроли. Наведени закон предвиђа, најпре, да сви планови нових инвестиција морају предвидети средства за одговарајућу контролу против загађивања ваздуха да би могли да буду одобрени. Исто тако, забрањено је пуштање у рад индустријских постројења и термоелектричних централа пре него што је извршена контрола исправности средстава пртив загађивања ваздуха. Изузетак од овог правила предвиђен је за случајеве када не постоји могућност уграђивања контролних уређаја. Међутим, у таквим случајевима морају се предузети неопходне мере за заштиту здравља људи и животиња. Тек после тога може се издати дозвола за њихову трајну експлоатацију.

Све у свему, наведене мере руководе се тиме да се изда дозвола за коришћење само оних индустријских постројења која својом делатношћу неће загађивати животну средину преко граница које се, на бази резултата науке и практичног проверавања, сматрају нешкодљивим за живот човека.

Дозвола за искоришћавање индустријског постројења које загађује животну средину је неограниченог трајања. Међутим, поједина законодавства предвиђају и могућност издвајања дозвола на одређено време. Тако, француски Декрет бр. 54 — 303 о опасним, нечистим и нездравим постројењима, предвиђа једну такву могућност: у случају да се ради о некој новој индустрији или поступку, или о постројењима која треба пустити у рад на подручју где мора доћи до промена у погледу услова становања или начина коришћења грађевинског земљишта, надлежни органи могу, изузетно, на захтев корисника, издати дозволу одређеног трајања која се може обновити под истим условима. (чл. 18.) Закон о међурепубличким и међудржавним водама СФРЈ садржи одредбу која предвиђа могућност издавања водопривредне дозволе са неодређеним роком трајања, али исто тако и могућност да ова дозвола буде временски ограничена (чл. 11. став 2.)

За наведене случајеве предвиђен је посебан поступак добијања дозволе који је различит од поступка за добијање дозволе неограниченог трајања.

---

12) Вид. A. Stern, op. cit. стр. 508.

13) Б. Крстић, Комплексно законодавство у области средине, Зборник „Наука, човек и његова околина", Београд, 1972, стр. 412.

За разлику од наведене, постоји и ситуација када се дозвола за искоришћавање индустријског постројења у сваком случају издаје само на одређено време. Санитарна правила за рад са изворима радиоактивног зрачења СССР предвиђају да се, пошто су испуњени потребни услови за нешкодљив рад постројења, издаје дозвола за њихово искоришћавање чија је важност ограничена на 3 године.[14])

4. Обавезе које морају бити испуњене да би се добила дозвола. Да би се добила дозвола за вршење делатности којом се загађује животна средина, постоје још неке обавезе које морају бити испуњене.

По једној одредби Закона о заштити од имисија, (Северна Рајна — Вестфалија) од 1970. године, свако ко пушта у погон неко постројење, дужан је да то постројење направи, стави у погон и одржава на начин да његова околина и становништво буду заштићени од опасности, знатних штета и знатних оптерећења створених имисијама, у мери у којој то допуштају стање технике и природа постројења.[15]) Ближе обавезе у вези с тим, предвиђене су посебним прописима. Тим посебним прописима може бити предвиђено: 1. да подизање постројења и његов рад морају испуњавати посебне услове; 2. да корисник постројења мора да врши или да дозволи вршење мерења имисија и емисија по поступку који је одређен посебним прописом; 3. да емисије које потичу од тог постројења не смеју прећи одређену, граничну вредност; 4. да, при великим загађивањима ваздуха, корисник ограничи употребу горива које поседује одређене особине; 5. да постројење може бити ограничено у погледу времена рада, као и да постројење које мења место може бити ограничено у погледу места рада.

Енглески Закон о регулисању радова са алкалијама и другим штетним материјама сличног карактера, предвиђа обавезу свих фабрика које раде са алкалијама и другим сличним материјама да обезбеде уклањање алкалија и осталих штетних елемената из својих отпадака. Ова обавеза се посебно односи на отпатке који су у течном стању, наравно уколико постоји опасност да такви отпаци проузрокују штету, односно загађивање животне средине. Посебно обавезе по овом Закону предвиђене су ради спречавања загађивања животне средине цементном прашином и смрадом који емитују одређена индустриска постројења. Наиме, власници ових постројења дужни су на основу посебног налога Министарства стамбене изградње и локалне управе који потврђује британски Парламент, да изврше посебне адаптације инсталација, како би се штетне последице свеле на најмању меру. У општим одредбама о заштити становништва, италијанско законодавство налаже обавезу сваком ко производи, искоришћава, продаје или држи природне или вештачке радиоактивне материје, или се користи уређајима који садрже поменуте матерје, да предузме потребне мере како би се избегло да становништво буде изложено ризику примања веће дозе јонизирајућег зрачења од максимално дозвољених доза и да предузме одговарајуће мере да насеља, нарочито ваздух и пијаћа вода,

14) Б. Чок, Ibid. стр. 92.
15) Вид. A. Stern, op. cit., стр. 584.

не буду загађени радиоактивним материјама преко дозвољеног, односно прописаног степена концентрације (Декрет бр. 24 од 1967. године).[16]).

Најзад, међу овим обавезама, бугарски Закон о заштити ваздуха, воде и тла од загађивања предвиђа да су сви корисници који граде, предграђују и проширују привредна предузећа и термоелектране, дужни да користе такву технологију производње при којој не сме да се убацује у ваздух количина штетних материјала већа од прописане. При пројектовању, грађењу, преуређењу и проширењу привредних предузећа и термоелектрана које загађују ваздух, обавезно је пројектовање, изградња, и инсталирање неопходних уређаја за пречишћавање ваздуха.

(1) Прелаз на друга горива. Један од ефикасних начина заштите човекове животне средине јесте и мењање погонског горива у индустријским постројењима, тј. прелазак на горива која би у мањој мери испуштала шкодљиве материје.

Енглески Закон о чистом ваздуху од 1956. године, прописује да фабрике и друга индустријска постројења лоцирана у најкритичнијим крајевима смогом загађеног Лондона, морају прећи са употребе угља као погонског средства на гориво са мање дима.[17]) Ту се, у првом реду, мисли на земни гас, електричну струју, камени угаљ, итд. Познато је, на пример, да земни гас има четири пута већу калоричну вредност од плина који садржи сумпор и знатно загађује ваздух. Применом оваквих законских одредаба, ваздух у Лондону је постао знатно чистији, јер је смањена количина дима за око 10%, а количина сумпордиоксида за 14%.

Слична иницијатива за прелаз на друга погонска горива, постоји и у нашој земљи. У Резолуцији за спровођење Закона о заштити од загађивања ваздуха коју је усвојила Скупштина СР Србије 1973. године, каже се да је посебно значајно да се испита могућност коришћења превозних средстава за јавну употребу на електрични погон (тролејбуси, трамвајци, електрични возови).[18]) Такође је потребно да се сагледа потреба забране увоза, промета и употребе возила која по својој конструкцији не могу да обезбеде услове прописане за заштиту ваздуха од загађивања. Нажалост, овакав став није прихваћен. Познато је, на пример, да је у нашу земљу, и после тога, увезен знатан број возила која загађују ваздух изнад дозвољене границе.

(2) Пресељење индустријских постројења. Врло ефикасан начин за смањење загађености животне средине јесте пресељење индустријских постројења из зонâ где је загађеност ваздуха узела велике размере у мање загађена подручја. Још бољи начин јесте смештање оваквих постројења у ванградска, ненасељена подручја. Познато је да је у Москви један део фабрика које су највише загађивале ваздух био пресељен ван града. Тако је у периоду од 1955. до 1964. године 29 фабрика и 73 погона било пресељено ван града. Ове мере су довеле до знатног побољшања чистоће ваздуха, јер је количина штетних материја које су избацивала наведена постројења смањена за око 5 пута.

---

16) Gazretta ufficiale, од 9. јануара 1968.
17) Вид. A. Stern, op. cit. стр. 508.
18) Вид. Службени гласник СР Србије бр. 29, 1973. год.

Као што се види из претходних излагања, да би се добила дозвола за пуштање у рад неког индустријског постројења које загађује животну средину, потребно је да постоји дозвола за то. Дозволу издају надлежни органи, када су испуњени предвиђени услови. Уколико су постројења за чије је пуштање у рад потребна наведена дозвола, пуштена у рад, упркос одбијању да се изда таква дозвола, надлежни органи су овлашћени да такво постројење затворе, или уклоне.

Дозвола остаје на снази све док не наступе неке промене у положају и околностима које су везане за рад постројења. У случају наступања таквих промена мора се тражити нова дозвола. Тако, према одредби Закона о водама СР Србије, нова водопривредна дозвола је потребна у случајевима: повећања количине отпадних вода, измењене природе и квалитета отпадних вода и измене технолошког процеса (члан 174.). Наравно, поступак издавања нове дозволе поново захтева да су испуњени сви предвиђени услови који гарантују да промене које су наступиле на индустријском постројењу не доводе до загађивања животне средине изнад прописаних граница. Уколико потребни услови нису испуњени, надлежни органи ће ускратити издавање дозволе. Да би се ова ситуација боље сагледала, треба се мало детаљније задржати на румунском Закону о заштити човекове средине.[19]) Овај Закон предвиђа посебне услове који се односе на производњу мотора са унутрашњим сагоревањем. Надлежни органи неће дозволити рад оних индустријских постројења која производе штетне материје, осим у случајевима када се утврди да су том приликом поштовани услови о заштити ваздуха од загађивања. Исто тако, привредне организације које производе овакве моторе, као и сви они који обављају поправке или одржавање ових мотора, обавезни су да гарантују да ти мотори, за време коришћења и под условима у којима буду коришћени, треба да раде у складу са нормама о заштити човекове средине. Органи који одобравају рад и врше техничку контролу, неће одобрити коришћење превозних средстава уколико она не испуњавају прописе који се односе на састав и количину издувних гасова.

У сваком случају, када се ради о било каквој дозволи за коришћење индустријског постројења које загађује животну средину мора постојати одговарајућа дозвола, која се издаје пошто је доказано да количина шкодљивих материја, коју емитује такво постројење, не прелази дозвољену границу.

5. **Мере које треба да обезбеде испуњавање услова предвиђених у дозволи за коришћење индустријских постројења.** Корисник дозволе којом се стиче право на искоришћавање индустријског постројења дужан је да се придржава прописаних услова, на основу чега је и добио ту дозволу. Међутим, може се десити да се корисник не придржава тих услова. Да би се спречило загађивање животне средине које (само по себи) настаје услед пренебрегавања тих услова, односно испуштања шкодљивих материја у мери већој од дозвољене, законодавства неких земаља садрже посебна решења. Тако, Закон о радњама СР Немачке предвиђа одредбу по

19) Вид. Документацију за законодавство Савезне скупштине од јануара 1974.

којој надлежни органи могу наредити уклањање индустријских постројења, или успостављање стања које је у складу са захтеваним условима. У таквим ситуацијама, сами органи ће извршити потребне радње. Закон Северне Рајне — Вестфалије о заштити од загађивања ваздуха, шумова и вибрација, садржи одредбу по којој су надлежне власти овлашћене да нареде отклањање стања које није у складу са донетим прописима. Ове наредбе, уколико немају за циљ уклањање непосредне опасности за живот, здравље или значајне материјалне вредности, морају кориснику дозволе оставити одређени рок у коме ће их извршити.

Француски Закон о опасним, нечистим и нездравим постројењима предвиђа да надлежни органи могу, на основу извештаја у коме се констатује да је дошло до непридржавања услова наметнутих кориснику дозволе, наложити овоме да их поштује. Том приликом, кориснику се даје рок у коме он мора да испуни те услове. Рок не може бити дужи од три месеца. Уколико се, по истеку рока утврђеног за извршење обавеза, корисник дозволе не понаша у складу са захтевом надлежних власти, оне могу учинити две ствари: наредити извршење потребних мера на терет корисника дозволе, или забранити даљи рад индустријског постројења, за одређено време. Уколико је неопходно, надлежни органи могу одредити запечаћивање потстројења чија је привремена забрана наређена, у интересу заштите животне средине. Том приликом, печат се ставља, зависно од потреба сваког конкретног случаја, на делове постројења или инсталација који су узрок загађивања, на начин који неће ометати корисника дозволе да изврши наметнуте обавезе.

Енглески Закон о чистом ваздуху предвиђа право надлежних органа да издају наредбу власницима индустријских постројења у циљу извршења неопходних адаптација уређаја за ложење, да би се смањиле емисије шкодљивог дима. Посебне одредбе овог Закона односе се на емисије чађи или прашине које настају услед коришћења чврстог горива, или чврстих сагорљивих отпадака. Корисници ових средстава су дужни да обезбеде најмању могућу емисију из димњака индустријских постројења. По одредбама овог истог Закона, предвиђена је и могућност да се неопходни радови за отклањање извора загађивања изврше на терет корисника, а да се забрани коришћење постројења све док ти радови не буду завршени.

Као последња мера којој се приступа у циљу обезбеђења загађивања животне средине у дозвољеним размерама, појављује се одузимање дозволе за искоришћавање постројења. Тако, по енглеском Закону о јавном здрављу од 1956. године, локални органи управе имају право да затворе сваку јавну чесму, бунар и сл., уколико установе да вода у њима није чиста и здрава.[20]) У вези са тим, посебна пажња се посвећује чистоћи воде за пиће у Лондону, где постоји посебна градска управа за воду. Ова Управа има право да забрани употребу сваке воде која не задовољава стандарде хигијене, односно која је нездрава за пиће, или постоји могућност да то постане.

---

20) Вид. Despax, La pollution des eaux et ses problèles juridiques, Париз, 1968, стр. 123,

Закон о међурепубличким и међудржавним водама СФРЈ садржи одредбу по којој, ради спречаавања уношења у међурепубличке водотоке, међудржавне воде и воде обалног мора Југославије, материјала који могу да проузрокују промену хигијенског, физичког, биолошког или бактериолошког састава тих вода, у мери која може да ограничи или онемогући њихову употребу, могу се прописати потребне заштитне мере, ограничење или забрана испуштања отпадних вода, изградња објеката или постројења за ублажавање загађености или за коришћење отпадних вода итд. (члан 18. ст. 2.) Француски Закон о опасним, нечистим или нездравим постројењима предвиђа да, када индустријско постројење ствара опасност или тешку непријатност за околину или јавно здравље, које не би могле да отклоне мере предузете на основу законских овлашћења, рад таквог постројења може бити забрањен. Сматра се да је ово веома ефикасна мера која спречава загађивање животне средине.

У Шведској, национална служба за заштиту од вода може захтевати да суд донесе одлуку о забрани изливању отпадних вода које нису у довољној мери пречишћене, или да изда наредбу о уклањању шкодљивих отпада и отпадних вода.[21])

6. Забрана издавања дозволе. Једном издата дозвола за коришћење индустријског постројења важи по правилу, на неодређено време. Међутим, уколико наступе било какве промене које су везане за рад таквог постројења, такве промене морају се пријавити властима, и мора се тражити нова дозвола. Уколико нова дозвола не буде издата, забрањује се даљи рад таквог постројења, боље речено, оно се затвара.

Од ове забране треба разликовати забрану издавања дозволе. Ради се о ситуацији када дозволу за коришћење индустријског постројења које загађује животну средину уопште није могуће добити. Западнонемачки Закон о регулисању коришћења вода предвиђа да се дозвола мора ускратити уколико се може очекивати да ће намеравано коришћење оштећивати јавна добра, нарочито да ће угрожавати јавно снабдевање водом, а то се не може спречити. То, међутим, није једини случај када се дозвола може ускратити. У циљу заштите јавног снабдевања водом, Закон је предвидео могућност стварања заштићених водних подручја. Заштићена водна подручја су зоне у којима се не смеју вршити никакве радње које могу утицати на количину и својство воде.

Закон о водама СР Србије садржи, најпре, одредбу на основу које се може, посебним законом или одлуком Скупштине општине, у складу са законом, водопривредном основом, односно одговарајућим просторним или урбанистичким планом, одредити подручје на коме је изградња одређених објеката и постројења, или искоришћавање земљишта из посебних водопривредних и санитарних разлога дозвољено само под одређеним условима, или на одређени начин, односно на коме изградња таквих објеката и постројења, или искоришћавање земљишта није дозвољено (чл. 5.). Ова одредба, дакле, садржи могућност прописивања посебних услова за добијање сагласности за искоришћавање воде, односно земљишта у близини

21) С. Поповић, op. cit., стр. 167

водених површина, као и могућност забране таквог искоришћавања. У члану 175. наведеног Закона, међутим, предвиђени су случајеви када је издавање водопривредне дозволе изричито забрањено. То су следећи случајеви: ако је испуштање отпадних материјала штетно за здравље људи; ако би се испуштањем изазвале велике штете природној средини; ако би се испуштањем отпадних материјала битно погоршали услови становања, привређивања или снабдевања водом у низводним подручјима и ако нису израђени уређаји за пречишћавање отпадних вода предвиђени инвестиционим програмом.

7. Одузимање дозволе. Да би се добила дозвола за коришћење индустријских постројења која загађују животну средину, потребно је да су испуњени одређени услови, као и да је дозвола одбијена по законски утврђеном и спроведеном поступку. Уколико ова два момента нису остварена, може доћи било до забране издавања дозволе, било до њеног одузимања. Обзиром да је о забрани издавања дозволе већ било речи, овде се треба нешто детаљније осврнути на питање одузимања већ издате дозволе.

По америчком Закону о атомској енергији, дозвола се може одузети у следећим случајевима: ако је надлежни орган издао дозволу на основу података које је дао подносилац захтева, а касније се утврди да су ти подаци били нетачни; ако је надлежни орган издао дозволу на основу података које је дао подносилац захтева, а касније се утврди да су они непотпуни; ако услове под којима је дозвола издата власник дозволе не испуњава; ако је власник дозволе престао да испуњава услове садржане у дозволи; ако се власник дозволе не придржава одговарајућих прописа, или ако их свесно крши.[22])

Очигледно, може се договодити да наступи нека од наведених ситуација. Опасност коју представљају постројења која раде са радиоактивним супстанцама, представља разлог због кога надлежни органи морају реаговати брзо и ефикасно да би заштити животну средину од загађивања. Та заштита се у наведеним случајевима остварује тако што се загађивачу одузима дозвола за коришћење таквог постројења.

Кад наступи неки од наведених случајева, или више њих истовремено, надлежни орган ће, увек кад то буде могуће позвати, односно опоменути корисника дозволе да отклони разлог који доводи до укидања дозволе.

Дакле, ради се о томе да се, чак и у оваквим случајевима, кориснику индустријског постројења, увек када је то могуће, претходно упути опомена да уочене недостатке отклони, па тек ако то не учини дозвола му се одузима. Значи, пружа му се још једна могућност да поступи у складу са условима предвиђеним законом који омогућују коришћење постројења и поред тога што оно, у одређеној мери, загађује животну средину.

Најзад, уколико наведене мере надлежних органа не доведу до задовољавајућег стања, могу се предузети накнадне мере. Закон о радњама СР Немачке садржи одредбу по којој надлежни органи могу издати ко-

---

22) Б. Чок, Ibid., стр. 72.

рисницима индустријских постројења накнадне наредбе о техничком уређењу и погону постројења, уколико се покаже да претходне мере нису биле у стању да у довољној мери заштите животну средину од загађивања.

8. Контрола. Поступак издавања дозволе за коришћење индустријског постројења је веома сложен. Његова сложеност и тежина је, међутим, у већој мери изражена када се ради о трајању важења такве, једном већ издате дозволе. Боље речено, када се ради о провери да ли корисник индустријског постројења и даље, после добијања дозволе, поштује услове које је испуњавао у време када је стекао ту дозволу. Налажење одговора на ово питање претпоставља постојање једног читавог поступка праћења и контроле, односно надзора над обимом загађености коју врше индустријска постројења. Да би се тај поступак могао лакше и једноставније остварити, у законодавству о заштити човекове животне средине појединих земаља предвиђено је низ мерâ. За разлику од претходне контроле, о којој је већ било речи, овде се ради о контроли после добијања дозволе за пуштање у погон индустријског постројења.

Француски Закон о опасним, нечистим или нездравим постројењима предвиђа инспекцију и контролу над постројењима која загађују животну средину. Цитирани бугарски Закон предвиђа да средства за контролу загађивања ваздуха морају бити пажљиво одржавана и мора се проверавати њихова ефикасност.

Закон о атомској енергији САД, садржи одредбу по којој контрола државе над искоришћавањем нуклеарне енергије не престаје издавањем дозволе. Боље речено, посматрајући систем дозвола за искоришћавање нуклеарне енергије у целини, долази се до закључка да оне као инструмент контроле делатности у материји нуклеарне енергије, имају и улогу инструмента превентивне заштите од опасности дејства радиоактивног зрачења. Овај закључак се у потпуности односи и на контролу заштите животне средине у другим областима загађивања. Конролне мере у ствари представљају ефикасно средство спречавања да до загађивања уопште дође, или да се оно, управо том контролом, благовремено открије и спречи се његово даље ширење.

Закон о радњама СР Немачке предвиђа да надлежни органи могу сваких пет година, као и после сваке промене која наступи на индустријском постројењу, да издају наредбу о утврђивању врсте и количине дима, чађи, прашине, гасова, топлоте, потреса и зрачења који потичу од индустријских постројења. Надлежни органи могу наредити вршење ових радњи и раније, ако постоји опасност од знатних штета. Слична одредба налази се у француском Закону о режиму и расподели вода и борби против њиховог загађивања.[23]) По овом Закону дозволе за искоришћавање индустријских постројења која загађују животну средину подлежу општој периодичној ревизији, као и хитној ревизији, увек кад нека изузетна и непредвиђена промена доведе до загађивања воде.

Најзад, Закон о међурепубличким и међудржавним водама СФРЈ предвиђа да нафтоводи, спојнице бродова са уређајима на обали и уређаји

23) M. Despax, op. cit., стр. 122.

за прихватање, прераду и чување већих количина нафте, односно уља морају бити тако грађени да се онемогући отицање нафте, односно уља у међурепубличке водотоке, међународне воде и воде обалног мора Југославије. Ови објекти подлежу обавезном повременом прегледу (члан 23.).

Да би се остварили поменути циљеви контроле, по Закону о радњама СР Немачке, надлежни органи могу наредити да се у индустријска постројења уграде апарати за мерење врсте и количине загађивања. Трошкови уграђивања ових апарата падају на терет власника индустријског постројења. Што се тиче трошкова самог вршења надзора, они, по одредби француског Закона о опасним, нечистим или нездравим постројењима, падају на терет власника постројења.

Карактеристичне одредбе у вези са овим проблемом, садржи белгијско законодавство.[24]) Прописи ове земље о заштити човекове животне средине, предвиђају да службеници који врше надзор имају право да улазе у приватне и пословне просторије и да узимају узроке на анализу. Они могу привремено да забране употребу инсталација и апарата који, због својих особина, не могу да се прилагоде прописаним захтевима о заштити од загађивања. Оваква одредба представља само доказ неопходности постојања узајамне везе између појединих, различитих, фаза и поступака у заштити човекове животне средине. Та неопходност значи да ова заштита мора да представља један усклађен систем у коме ће поједине мере допуњавати да би се постигао заједнички циљ за све њих. И то је један од веома важних услова чије неиспуњење може ставити под велики знак питања успех целокупног процеса, иако поједине његове фазе, саме за себе, могу бити веома успешне.

Интересантну одредбу садржи и енглески Закон о регулисању радова са алкалијама и другим материјама сличног карактера. По њему, на захтев власника, и о његовом трошку, надлежни санитарни органи дужни су да изграде и одржавају канале којима ће се отпадне воде спроводити из индустријског постројења у море или реку, или неки други водоток. Међутим, при томе се мора водити рачуна да не дође до повреде које од одредаба Закона о спречавању загађивања река. Од ових трошкова, треба разликовати трошкове, односно доприносе који се појављују у виду плаћања одређених доприноса, о чему ће бити касније речи.

9. Изузеци. Дозвола за пуштање у рад индустријског постројења које загађује животну средину је, по правилу, једини начин за дозвољено загађивање те средине. Међутим, у појединим случајевима, и кад не постоје потребни услови за добијање дозволе, дозвола се ипак може добити. Ради се, дакле, о изузетним ситуацијама.

Бугарски Закон о заштити ваздуха, воде и тла од загађивања предвиђа да, у циљу задовољавања ванредних потреба народне привреде, надлежни органи могу изузетно да дозволе пројектовање, изградњу и експлоатацију привредног предузећа и термоелектране који загађују ваздух, во-

---

24) J. Litwin, La lutte contre la pollution des laux par l'industrie, Brisel, 1965, стр. 52.

ду и тло, преко мере допуштене санитарним нормама и нормама за категоризацију водених токова и базена, без уграђивања уређаја за пречишћавање. У том случају, морају се предузети неопходне мере за заштиту здравља људи и животиња као и за заштиту чистоће у насељеним местима (члан 6.). Предузимања таквих мера је разумљиво јер се ради о изузетној ситуацији загађивања животне средине, па те мере морају да трају све до оног тренутка када се обезбеде одговарајући уређаји за заштиту животне средине од загађивања.

Од овог случаја треба разликовати случај када су корисници постројења ослобођени обавезе тражења дозволе. Закон о регулисању коришћења вода СР Немачке предвиђа овакву ситуацију у случајевима: опште употребе, ограниченог коришћења површинских вода од стране сопственика и приобалног становништва, када се ради о дневном одвођењу и отпремању подземне воде у мањим количинама, за кућне потребе и потребе сеоских домаћинстава, за појење животиња, и сл. Ради се, значи, о свакодневном, уобичајеном загађивању животне средине, које нити прелази дозвољене границе, нити постоји могућност да до таквог загађивања дође.

10. Доприноси. У настојању да нађу и обезбеде мере које ће ефикасно спречавати загађивање човекове животне средине, законодавства појединих земаља прибегавају одређеним мерама економске, боље речено финансијске природе. Тако је у чехословачком законодавству предвиђена обавезе, за сва предузећа и друге загађиваче ваздуха, плаћања доприноса због загађивања ваздуха.[25]) Тај допринос се састоји из основног и допунског дела. Посебним прописима одређено је када ће се плаћати основни, а када допунски допринос.

Слична одредба предвиђена је и у Закону о таксама СР Србије за искоришћену и употребљену воду, за вађење песка, шљунка и камена и због загађивања воде. Овај Закон садржи обавезу ООУР-а које врше комуналне и привредне делатности и испуштају загађене отпадне воде да плаћају таксе због загађивања воде. Такса се плаћа на сваки кубни метар загађене воде.[26])

У вези са овим мерама, има мишљења да увођење доприноса представља најједноставније, односно најефикасније средство за смањење загађивања човекове животне средине. Плаћање доприноса би, по овом мишљењу, требало предвидети нарочито за она постројења која су била инсталирана пре доношења одговарајућег закона, тако да би се та предузећа обавезала да плате и допринос на одређено време док не буду у могућности да уграде филтере, односно друге пречишћиваче који ће онемогућити емисију шкодљивих састојака.[27])

Обавеза плаћања доприноса од стране власника индустријског постројења које загађује животну средину, свакако има своје позитивне стране. Међутим, не би се могао прихватити закључак да је то најефикасније средство за очување животне средине. Питање плаћања доприноса

---

25) Вид. Právní ochrana životního prostředí, Праг, 1972, стр. 49.
26) Вид. „Сл. гласник СР Србије", бр. 51/71.
27) С. Поповић, Нормативна регулатива у области заштите од загађивања ваздуха у СР Србији, научни скуп САНУ, „Човек и животна средина", Београд, 1973., стр. 4—5.

је проблем и резултат који може, али и не мора, решити тешкоће стварног очувања животне средине. Боље речено, његово остварење не значи и очување здраве животне средине. Доприноси могу бити све већи, па да ипак то има за последицу само још веће загађење животне средине. Ова противречност би се могла разрешити уколико би се држава која убира те доприносе обавезала да води рачуна о загађивању животне средине, односно да она уграђује и одржава средства за пречишћавање шкодљивих отпадака које испуштају индустријска постројења. А то би био веома компликован пут, много више компликован и тежак од поступка добијања дозвола за искоришћавање индустријских постројења, под условом да оно не загађује животну средину. Овде би се могло говорити о плаћању новчане казне за непоштовање донетих прописа о загађивању животне средине, али ту је већ у питању нешто друго, исто као што је плаћање имовинске штете због проузрокованог загађивања проблем друге врсте.

У вези са питањем доприноса, сматра се целисходним нешто, иако сличне природе, сасвим супротно. Ради се о томе да би законом требало предвидети различите врсте субвенција, односно помоћи појединим предузећима, уколико она нису у стању да се сама, из својих средстава, обезбеде такав начин вршења своје делатности који ће обезбедити максимално очување здраве животне средине. Можда би на овом плану требало размишљати о обавези плаћања доприноса за заштиту човекове животне средине, односно о томе да се из средстава добијених овим доприносима помогну напори за очување те средине оних индустријских постројења која, због затеченог стања или природе своје технологије, нису у стању да сами реше тај проблем.

11. Евиденција. Вршење делатности које може довести у питање опстанак човека, намеће стање у коме се и загађивање животне средине појављује као нужни саставни део. Да би се, упркос томе, обезбедили услови за нормалан живот, предвиђен је низ делатности о којима је напред било речи. Све те делатности имају пред собом један циљ — да загађивање животне средине сведу на најмању меру. Међутим, да би се неке од тих делатности, а посебно оне које значе контролу над радом индустријских постројења која загађују животну средину, могле обављати, треба да постоје одређени подаци о томе. Другим речима, мора се водити евиденција о објектима који загађују животну средину, њиховим власницима, месту и времену када врше своју делатност, о изворима загађивања, итд. Исто тако, мора се водити посебна евиденција о извршеним прегледима и мерењима. Да би се све то могло урадити, потребно је спровести посебан поступак. Законодавство САД о заштити ваздуха, у том циљу, полази од става да је познавање загађивача ваздуха који емитују штетне састојке у атмосферу, времена и извора загађивања, основ за утврђивање програма контроле загађивања ваздуха. Овакви подаци, заједно са подацима о квалитету ваздуха, показују степен контроле емисија који је потребан да би се остварили циљеви који се односе на квалитет ваздуха и да би се установио приоритетни ред акција за смањење те загађености. Основна евиденција састоји се од списка извора који загађују ваздух, а који потичу од извора као што су угаљ, нафта, постројења која сагоревају разне од-

патке, металуршка постројења, хемијске фабрике, фабрике цемента, итд. Детаљна евиденција садржи количине и врсте горива и одпадних материја које сагоревају, количину употребљеног материјала, врсту постројења и процес ложења, природу постројења и метода за вршење контроле емисија, итд.

Извори за вођење основне евиденције припремају се на основу објављених информација, а детаљнија евиденција на основу писмених упитника. Поред евиденције коју воде надлежни органи и саме организације које својом делатношћу загађују животну средину, дужне се да воде посебну евиденцију. Тако, Закон о међурепубличким и међудржавним водама СФРЈ, садржи одредбу по којој су организације удруженог рада и друге организације, друга правна лица и појединци који врше привредну или комуналну делатност, дужни да воде евиденцију о врсти, количини и степену загађености испуштених одпадних вода (чл. 13. ст. 3). По чл. 25. истог Закона, Савезни хидрометеоролошки завод дужан је да стално прати и испитује квантитативне и квалитативне промене међурепубличких и међудржавних вода и да о томе обавештава надлежне и заинтересоване органе. Ова евиденција, дакле стоји на средини између евиденције коју воде контролни органи и евиденције коју воде сами загађивачи. Таква њена природа произилази из улоге коју има Савезни хидрометеоролошки завод као посредник између делатности загађивача животне средине и контролора те делатности.

Често се истиче да су законске мере за заштиту човекове животне средине довољне да обезбеде повољне услове за очување и развој те средине, а да је постојеће стање у коме загађеност често вишеструко премашује дозвољене границе — последица непоштовања прописа. Преглед мера превентивног карактера о којима је било речи упућује на закључак да је оваква тврдња, у односу на нашу земљу, само делимично тачна. Наиме, код нас, и поред извесних напора, још увек не постоји потпунији систем мера за заштиту човекове животне средине. С друге стране, постојећи прописи се веома мало поштују. Излаз из постојеће ситуације која постаје све тежа је, дакле, у решењу и једног и другог проблема. Свако одлагање, свесно или немарно, наговештава несагледиве последице.

др Бора Чејовић

— РЕЗЮМЕ —

Правовые аспекты превентивных мер по охране окружающей среды

Вопрос схраны окружающей среды явтяется одной из проблем, о которой справедливо сегодня много говорят. Загрязнение окружающей среды уже достигло таких размеров, что любое упущение в этой области приводит к тяжелым и опасным последствиям, угрожающим существование растительного и животного царств, а тем самым и самого человека.

Имеется ряд возможностей, с помощью которых общество может боротья за сохранение жизненной среды. Юридические, т. е. законные мероприятия представляют одну этих возможностей. Настоящая работа как раз и рассматривает данный вид охраны. В ней изложены законные мероприятия превентивного характера, целью которых является предотвращение наступления и распространения загрязнения окружающей среды. Эти мероприятия очень разнообразны, начиная с выдачи разрешений на пуск каких-либо промышленных предприятии, отходы которых загрязняют окружающую среду, и до запрещения их деятельности. Все они представляют собой одно единное целое, а это означает, что охрана тогда лишь станет еффективной, когда все без исключения мероприятия будут осуществлены. С другой сторны, упущение в одной из этих областей может привести к полной неудаче всей системы охраны.

После обзора всех мероприятий, автор заканчивает работу заключением, что причины существующего положения, при котором загрязнение часто превосходит все допустимые границы, следует находить как в отсутствии или недостаточности соответствующих положений закона, так и в их обходе и нарушениях. Значит, только решением обеих проблем можно остановить загрязнение окружающей среды.

Тяжело обьяснимые, сознательные и допущенные по небрежности упущения, имевшие место до сих пор, требует немедленных действий. В противном случае усилия, могущие сегодня привести к положительным результатам, завтра станут еще более тщетными.

SUMMARY

„Legal aspects of preventive measures for the preservation of the human environment"

The problem of the preservation of the human environment is one of the most discussed questions today, and justly so. The constant pollution of the environment has taken such proportions that every negligence in that respect leads to heavy and dangerous consequences for the survival of plant and animal life, and therefore man himself.

There are several possible factors where society can begin to fight the battle for the preservation of the environment it lives in. One aspect or factor is the so called legal measures. This work is predominantly preoccupied with that aspect of preservation. It deals with the legal measures taken with a

preventive role in mind, and their aim is to prevent pollution taking place and spreading. These measures are heterogeneous, for example, application for a permit to erect an industrial complex which inevitably pollutes the environment, and conversely, the ban of that activity. All these measures represent a whole, which means that all must be implemented in order to make the preservation efficient. On the other hand, any „holes" or oversights in any of these measures can result in the failure of the whole system.

After making a review of the measures of that kind, the author comes to the conclusion that the present state of affairs in which pollution very often exceeds the permitted margins many times is caused either by the non-existance or lack of adequate legal masures, as well as the fact that existing regulations are inefficient. Therefore, the solution to both problems only, can put a stop to the pollution of man's living environment.

Hardly comprehensible, intentional and negligent behavior exercised up to now, demand immediate action. Otherwise, the efforts which can lead to positive results now, will invitably become futile.

— RÉSUMÉ —

Les aspects juridiques des mesures préventives de la protection de l'environnement humain

La question de la protection de l'environnement humain représente un problème sur lequel se poursuivent aujourd'hui, à bon droit, de nombreuses discussions. La contamination de l'environnement humain a pris déjà de talles proportions que toute omission sur ce plan entraîne des difficultés et des conséquences dangereuses pour la conservation de la vie du monde végétal et animal, et par là même de l'homme.

Il y a une série de possibilités par lesquelles la société peut lutter pour la sauvegarde de l'environnement. Les mesures juridiques, c'est-à-dire légales, représentent une de ces possibillités. Dans cette étude est examiné justement cet aspect de la protection. Les mesures de caractère préventif sont exponées dans celle-ci qui ont pour but d'empêcher le déclenchement et l'extension de la contamination de l'environnement. Ces mesures sont très variées, à partir de l'obtention du permis de l'utilisation d'un établissement industriel qui contamine l'environnement, jusqu'a la défense d'exercer cette activité. Toutes ces mesures représentent un ensemble unique, ce qui signifie que la nécessité s'impose qu'elles soient toutes réalisées pour que la protection puisse être efficace. D'autre part, toute omission dans le domaine de n'importe laquelle de ces mesures peut avoir pour conséquence l'insuccès de tout le système.

Après avoir exposé un aperçu de ces mesures l'auteur conclut que les causes de l'état de choses existant, dans lequel la contamination dépasse souvent dans de nombreux cas les limites permises, doivent être cherchées tant dans l'inexistence et le manque de solutions légales, que dans l'inobservation des prescriptions qui sont déjà en vigueur. Donc, il n'y a que la solution de ces deux problèmes qui peut arrêter la contamination de l'environnement humain.

Les omissions, difficilement concevables, qui été commises jusqu'à présent, sciemment ou par négligence, exigent d'entreprendre une action qu'on ne peut différer. Dans le cas contraire tous les efforts qui à l'heure actuelle peuvent aboutir à des résultats positifs deviendront de plus en plus stériles.

ЗНАЧАЈ И ТОК ТРЕЋЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ О ПРАВУ МОРА

Трећа Конференција о праву мора одаје своју специфичност, па се може говорити о њезином значају и пре довршености постављеног јој задатка. Будући да је још увек у току, не могу се узети у оцену њезини резултати, али се са свом поузданошћу може говорити о њезином значају. Општа Конвенција о праву мора која се очекује, ма да треба да буде прави Међународни Устав за све океане и мора или за седамдесет одсто наше Планете, неће имати искључиво своје изворно обележје, него ће представљати манифестацију нових схватања о односима између држава.

Расправљања на овој конференцији о кључним питањима, која продужено очекују своја решења, показују да се политички и економски проблеми у својој сложености не сврставају у једном смеру каузалитета, већ међусобно испреплићу. Велики процес успостављања новог међународног економског поретка, полазећи од отклањања кризних противречности у светској привреди, не може бити без утицаја иа расправљања о правичној расподели подморских богатстава, која се одвијају на Трећој конференцији о праву мора. А са своје стране ова богатства, чија се вредност процењује чак на више од три хиљаде милијарди долара, не могу бити изван настојања да се постигне права сарадња у међународним економским односима на бази истинске равноправности држава.

Под таквим условима Трећа конференција о праву мора, треба да створи нови поредак на океанима, као заправо само једну, а вероватно најважнију правну карику будућег новог међународног економског поретка. У остваривању те правне заштите интереса свију на мору, може се рећи да је већ постигнута сагласност у погледу ширине територијалног мора од 12 наутичких миља и увођења искључиве економске зоне од 200 односно 188 наутичких миља. Но, још није дошло до споразума о неким важним питањима, као што су нпр.: садржај права обалних држава у економској зони, посебно освртом на права држава без приступа на море у тој зони, затим карактер пролаза бродова кроз међународне мореузе, надлежности будуће Међународне организације за подморје изван граница области са сувереним правима обалних држава за искоришћавање биолошког и минерал-

ног богатства, било да се усвоји проширени појам у правном смислу континенталну равнину./1 итд.

При таквом стању ствари, а у фази само предлога, пажљива анал обраде материје, која треба да чини ново право о мору, изазива потребу сумираним освртом на претходне конференције о мору. Ако изостави Другу конференцију од 1960., која је била заправо продужетак Прве 1958. и разишла се необављеног постављеног јој задатка да одреди ширі територијалног мора, остаје за Трећу конференцију поређење са Првом

Било је потребно сазвати прву конференцију, јер су се код држ почела мењати схвећања о слободи мора, да би се дало више места пр зању власти обалних држава даље ка пучини. Право донето конвенцији из 1958, било је одраз само малог просторног сужавања широког морс домена под режимом слободе мора. Може се рећи, да је начело слоб мора-слободе отвореног мора, у свим димензијама остало неокрњено. П конференција посматрана кроз призму данашњих настојања, представљ је само почетну фазу промена на мору. Пошто се тада није радило о ст рању нарочито нових односа између држава на мору, то је и било омо постизање кординације интереса у ширем домену тада постављених за така.

Међутим, свака промена у усклађивању интереса држава у јед домену, иде упоредо с превратом у консталацији међусобних односа др ва. Карактеристично је да је с оснивањем Уједињених Нација, ова Свет организација временски повезана стављањем нових правила о мору на д вни ред. Тражена је нова правна надградња најактуелнијих економс проблема, било да су они водили своје порекло из ранијих односа или о који су настајали.

Убрзо после Конференције у Сан Франциску, на којој је донета вења Уједињених Нација, још исте године, 28. септембра 1945, јавља председник САД Труман са својим двема познатим прокламацијама, к ма скреће позорност Света на актуелност богатства подморја и рибље мору. Та временска подударност убрзо прераста и у органску повезан јер су прокламације за осигурање интереса једне нације, изазвале заинт сованост у међународном оквиру.

Још од 1950. године Комисија Уједињених Нација за међунаро право почела је радом на кодификацији постојећих правила обичајног п ва о мору. Кодификациони рад Комисије био је 1956. године завршен спремљеним текстом од 73 члана. Тај текст послужио је Конферен 1958. г. за базу на којој су донете четири конвенције: о територијалном ру и спољном појасу, о отвореном мору, о риболову и о чувању биолош богатстава отвореног мора, и коначно конвенцију о континенталној равн (епиконтиненталном појасу). Утврђујући односе држава на мору, ове

1) Употребљавамо израз „континентална равнина" за појам „continental shelf Женевске конвенције 1958. У наш „закон о обалном мору, спољнем морском појасу и континенталном појасу Југославије" (Сл. лист СФРЈ, бр. 22/1965) ушао је неадекватан и „епиконтинентални појас", који може да унесе пометње обзиром на садашњи дубљи пр у подморске просторе. Сва страна терминологија не употребљава за овај део подморја „епиконтинентални" нити „појас". О овоме в. изближе у нашем чланку објављено „Нашој Законитости" — Загреб — бр. 5/1975, „Епиконтинентални појас".

венције нису превазилазиле у значају оквир свог садржаја. Међутим предак технологије од 1958—1966, ишао је неочекивано убрзаним те: да је оквир донетих конвенција, а првенствено оне о континенталној нини, постао преузак. За нове односе на мору, тражила су се нова ре сања, а која би била одраз нових свеопштих односа између држава./2

Ако су резултати Прве конференције значили само у сразмерн натном простору одступање од начела слободе мора и повлачење испр верености обалних држава, припремни радови за Трећу конференциј вијали су се у знаку јаче афирмације просторног протезања државне рености по мору. Завршни акти са те конференције, када се до њих значиће превласт националних јурисдикција над вековима постојећи челом слободе мора. Стварање једне међународне организације за р делу богатстава подморја, јесте у ствари завођење једног наддржавног ног система, досада непознатог у међународним односима на мору./3.

Резолуцијом Генералне Скупштине Уједињених Нација 1967, ос је Специјални Комитет за мирољубиво коришћење морског и океанско иза граница националне јурисдикције. Претворен идуће године у Ст комитет, он је 1973. завршио припремне радове и омогућио, да га Генер Скупштина Уједињених Нација својом резолуцијом од 16. XI 1973, раз и одлучи сазивање Треће конференције о праву мора, давши јој ма да се сви проблеми из права о мору имају узети као целина. Овај ман резолуције Генералне Скупштине од 17. децембра 1970, главне су смер за рад Треће конференције, а извештај Сталног Комитета заједно с ли од 25 питања са многим подпитањима, послужио је за базу дискусија Т конференције./4.

После Првог заседања, од 3—15. децембра 1973, посвећеног орга ционим питањима и правилима процедуре, Трећа конференција о прав ра одржала је до сада још четири заседања: у Каракасу од 20. јуна - августа 1974, у Женеви 17. март — 9. мај 1975, и у Њујорку 14. март мај 1976, и опет у Њујорку од 2. августа — 17. септембра 1976.

На заседању у Каракасу рад се одвијао скоро углавном кроз ралну диксусију на пленарним седницама. Распоред питања са дневног био је између три комитета и као такав сматран је као ст

2) В. наш чланак „Ново право мора и преображај Међународног права" Југосло ревија за међународно право бр. 1—2/1975 од стр. 154—176.

3) В. опширније наш чланак „Нови појмови у међународном праву мора", I ски зборник — књига 9/1971.

4) У три главна Комитета Конференције била су распоређена та питања: 1) народни режим за морско дно и океанско подморје иза националне јурисдикације. 2) торијално море. 3) Спољни морски појас. 4) Мореузи, употребљени за међународну видбу. 5) Континентална равнина (Continental shelf). 6) Искључива економска зон територијалног мора. 7) Преференцијална права обалне државе или друга неискључива дикација о богатствима иза територијалног мора. 8) Отворено море. 9) Необалне д 10) Права и интереси држава без или са уском континенталном равнином или обалом. 11) Права и интереси држава са широком континенталном равнином. 12) Одр морске средине. 13) Научна истраживања. 14) Развој и пренос технологије. 15) Реги споразуми. 16) Архипелази. 17) Затворена и полузатворена мора. 18) Вештачка ост инсталације. 19) Режим острва. 20) Одговорност и новчана обавеза која произилази и требе морске средине. 21) Решавање спорова. 22) Мирољубиве употребе Океанских прост зона за мир и сигурност. 23) Археолошка и историјска богатства морског и океанск иза граница националне јурисдикције. 24) Трансмисије са отвореног мора. 25) Прош универзалног учешћа држава у мултилатералним конвенцијама које се односе на право

на Трећој конференцији. Други комитет, у чијем су делокругу рада била сва питања у вези са разграничењима између националних јурисдикција и будуће међународне зоне, после заседања у Каракасу објавио је документ под називом „Главне смернице". У Женеви као и на обадва заседања у Њујорку, главни рад из три комитета, био је пренет у њихове пододборе, радне групе и неформалне групације./6.

Када је било очигледно у Женеви да се рад споро одвија, председник Конференције, представник Сри Ланке, Amerasinghe најпре је предложио да се појача разматрање материја у саветодавним групацијама образованим на регионалној бази, а зтим је дошо н други предлог. На пленарном састанку од 18. априла 1975, конференција је одлучила да затражи од председника од сва три главна комитета, да сваки од њих припреми Јединствени неформални текст за преговарање, као синтезу предлога за решавање предмета поверених том комитету. Уочи закључења Женевског заседања, сва три комитета поднели су Конференцији те текстове за преговарање. Ови текстови били су неформални у свом карактеру, како је то било наглашено, и не могу прејудицирати став било које делегације, нити могу представљати неки усвојени текст или прихваћену нагодбу. Услед тога произилазио је да сваки појединачни текст за преговарање служи као процедурални документ и само као база за дискусију. Ни у ком случају он не би могао бити сматран, било да утиче на статус предлога, које су већ делегације поднеле, или на право делегација да поднесу амандмане или нове текстове. Накнадно је председник Amerasinghe између женевског и Првог идућег њујоршког заседања, издао четврти текст за преговарање као свој, а који се односио на решавање спорова./7.

Карактеристично је за сва заседања да дискусије добијају карактер преговарања у циљу усаглашавања разних ставова. Као што је и било и очекивати поднето је мноштво предлога о појединим питањима, а који су често пута међусобно супротни, те у настојањима да се постигне успех, приступа се преговарањима с мало изгледа на брзо споразумевање.

На првом заседању у Њујорку овај метод из Женеве се наставио, а рад у сва три комитета био је концентрисан на ревизији јединствених неформалних текстова за преговарање. Том ревизијом постигнут је напредак код формулација за сваку одредбу, а и надаље је остало да се предложе само један текст.

На другом заседању у Њујорку није се приступило поновној ревизији текстова, него се кроз уже формације него што су главни комитети, а наро-

---

5) „Главне смернице" — Main Trends doc. A(CONF.62./C.2)WP. 1. од 15. октобра 1974.

6) I. Званичне групе конференције: Генерални комитет, Комитет I, Комитет II, Комите. III.

.I. Полузваничне преговарачке групе, Група за решавање спорова, правни стручњаци (Евенсен група) која се састојала од шефова делегација.

III. Групе AD HOC и за разна питања: загађивање, сигурност и транзит, знаност, Аморфуз група за знаност, Хондурас група о континенталној равнини, група о теснацима.

IV. Регионалне групе: група од 77, Архипелашких држана, Океанских држава, необалних и географски заосталих држава, група за питање транзита, група за поморско научно истраживање, необалне државе из групе 77, Државе на теснацима, територијалистичка група и обалне државе.

7) A.Conf.62./WP.9, 21. VII 1975.

чито преко саветодавних група тражило усаглашавање гледишта ради постизања споразума прихватљивог за све. То заседање завршено је извештајима представника главних комитета, у којима је истакнуто да се због непопуштања није могло доћи до споразума, али се дало изражаја веровању, да ће јединствени текстови и надаље корисно послужити у периодима између заседања за дискусију, у циљу изналажења споразума.

Због тога што је и последње заседање завршено без дефинитивних резултата, а у приближавању ставова остварен само ограничен напредак. председник конференције, представник Сри Ланке, Амерасингхе и генерални секретар Уједињених Нација Курт Валдхајм изразили су забринутост. Први је у свом говору приликом закључивања заседања апеловао, да државе одустану од једностраних акција, које би уништиле све наде за постизање општег споразума. У отвореној алузији да коришћење мора и океана може остати изван домашаја Уједињених Нација, други је опоменуо владе свих држава учесница на овој конференцији, а њих је на броју 156, да учине све што је могуће да се дође до споразума.

Ослањајући се на ова упозорења и поразна предсказивања, слободна би била нагађања да и предстојеће заседање неће отићи даље од настајања за усаглашавањем ставова. У раздобљима између свих досадашњих заседања, било је такође предсказивања о завршетку конференције, која су била све више негативна, уколико се прелазило од нетом закљученог на ново предстојеће заседање.

Међутим, одлука Генералне Скупштине Уједињених Нација, да се Шесто заседање Треће конференције о праву мора одржи од 23. маја до 8. јула 1977, и то опет у Њујорку, због додатних евентуалности о могућем продужетку конференције од једне недеље и о припремама за потписивање опште конференције у Каракасу, дискретно улива наду да би идуће заседање могло бити завршено и успешно. Али те припреме предвиђене за сваки случај не морају довести до жељене стварности. Још јаче од ових најављених припрема воде оптимизму настојања оних земаља, које притешњене интересима својих великих компанија, поспешују доношење новог поретка на мору по узору њиховог избора.

Узето само по себи, продужење конференције само је једно од њезиних карактеристичних обележја. Кудикамо је више за ову конференцију својствено, што се на њој преламају многа стремљења, која по својој разноликости и бројности нису била позната на другим конференцијама. Покрај идеолошких схватања, на овој конференцији појављују се нови појмови о једнакости држава, тежње ка новом међународном економском поретку, нови правни појмови о томе што се све има сматрати континентом, настојања да се ублажењем економске неједнакости исправе географске неједнакости државе, тенденције за појачањем државне безбедности и изван граница националне јурисдикције, заштите морске средине, као

ки утицаји, међу којима треба навести онај у вези са предизборном едничком кампањом у САД, у циљу да би се окончањем рада конференције пре избора постигао значајан успех на међународном плану.

Као полазни регулатор да се усредточе сва та струјања, требало би де правилно схватање о једнакости држава. Обзиром да се схватања једнакости разилазе када треба приступити његовој практичној при- ток рада Треће конференције одмиче успореним темпом и уз знат- очење. Узроци сметњи и још више њихови предистинирани коректори, штају да се о значају Треће конференције о праву мора и може ити и пре њезиних дефинитивних резултата. С овог последњег ста- шта, из преговарања и покушаја усаглашавања ставова на овој кон- нцији, а у визији будућег међународног економског поретка, излучују едећи нови општи појмови:

— развијеност држава
— заједничко наслеђе човечанства
— искључива економска зона
— ублажење економске неједнакости код географски запостављених земаља, и
— међународна управа за расподелу богатстава подморја.

Тражење задовољења економских интереса изван граница сопстве- могућности, и њихово продирање у међународни правни поредак, ис- авља се као тежња ка одстрањењу једне врсте неједнакости држава, јој се раније није водило рачуна. Потреси у међународним односима су изазивани потребом да се стресу доминације, било чистог полити- карактера, било и са изразитим намерама економске експлоатације. до сада нису били познати покрети економски слабијих држава упе- против јачих, да би исправили своју економску неједнакост.

Крајњи циљ тих покрета јесте нови међународни економски поредак, јем се већ расправља последњих година у ширим и у ужим оквирима. го специјално заседање Генералне Скупштине 1. маја 1974, усвојило је ларацију о успостављању новог међународног економског поретка". е тема на састанцима земаља у развоју, а и као главни економски мет расправљања на конференцијама несврстаних. Више напора је ено у оквиру Unctad-а као и на Париским економским састанцима ЕР—ЈУГ, којима се иде ка успостављању тешње међународне сарадње ђу развијених држава и држава у развоју. Међутим, сва ова насто- упркос конкретних предлога нису довела до резултата. Чак је Еко- ки комитет на недавном заседању Генералне скупштине Уједињених ија, усвојио резолуцију којом је била изражена забринутост због неус- недавно одржате Париске конференције. Са стране развијених др- истичу се комплексност питања и претераност захтева неразвијених,

ржаве у развоју приговарају недовољном разумевању садашњице од ане развијених држава./8.

Раније је међународна политика познавала борбу за политичком акошћу путем признања правне једнакости држава, а не и борбом на ународном плану да се изађе из економске заосталости.

Све до Другог Светског рата одвијали су се међународни односи у ку примене државне суверености. Пошто је свима државама била прита једнака сувереност, то је као основа односа било истакнуто начело аке суверености. Члан 2. Повеље Уједињених Нација мења распоред и из начела једнаке суверности и признаје свима државама чланица-суверену једнакост, као јаче изражени постулат демократизације у ународним односима. Не можемо улазити у нијансирање разлике између једнаке суверености и суверене једнакости, не само због тога што овде е нема места, него што су закључци до којих би дошли, већ унапред вазиђени деколонизацијом започетом средином нашег столећа. Појава иког броја нових држава, економски заосталих, унела је нове елемен- у појам једнакости и створила нови међународни економско-политички ам „развијеност држава".

Имајући економски импулс, та нова класификација државе, била је дестинирана да има економско обележје. Али, како остварење економ- к интереса на међународном плану дубоко улази у политику, није се ло мимоићи прерастање економског појма „развијеност" и у политич- Тако је настао нови економско-политички појам „развијеност", који жи као критеријум за поделу државе у развијене и оне у развоју.

У релативно кратком временском периоду, овај нови појам добио је ђени садржај и извршио је преврат у схватању једнакости. Једнакост кава престала је бити сматрана искључиво као политичко начело, а на и државне суверености. Таква се једнакост данас сматра крњом без е економске примесе. По постојећем схватању државе у развоју, права акост између држава и њихова потпуна независност биће постигнута економском једнакошћу, до које ове државе могу доћи, не финансиј-

---

8) На седмом специјалном заседању Генералне Скупштине УН. постигнут је споразум челима о темељима будућег међународног економског поретка.

Дијалог између Севера—Југ се наставља, и управо сада средином фебруара 1977. одр- се нови састанак у Паризу. Као што је познато, захваљујући иницијативи француског седника Giscard d'Estaing-а у Паризу се одржавају ови састанци у циљу решавања лема који су настали и настају због разлика између развијених и земаља у развоју. зналажењу тог споразума, а у оквиру диалога Север—Југ дошло је 14. јануара 1977. до иницијативе, и то сада од Robert-а Macnamara-е, председника Светске Банке. Док аризу расправљају званични представници 19 држава (8 индустријских и 11 у развоју, којима је и Југославија), Macnamara сада предлаже да се образује приватна група тичара и економиста под председањем бившег премијера СР Немачке Willy Brandt-а, седника немачке социјалдемократске странке, са задатком да се изађе из садашње без- зне ситуације. Како изгледа Macnamara показује веће разумевање за положај неразви- х и предлаже ефикаснија средства за њихов излазак из заосталости тих земаља. Звани- кругови УН заузимају се за реализовање те идеје.

Увођење новог поретка у свету предмет је продубљеног расправљања на састанцима рстаних земаља. Тако на Петој Конференцији несврстаних у Colombo-u успостављање т поретка истакнуто је као „једно од централних политичких питања нашег времена", авни принципи међународних политичких и нових економских односа изражени су у учцима Политичке и Економске Декларације и у Акционом програму економске сара- Почетком 1977. састала се група правника у Београду на саветовању о теми „Нови омски међународни поредак и међународно право."

ским инјекцијама развијенијих држава већ преливањем економских богатстава и добровољним преносом технолошких искустава. Сада државе, које су суверено једнаке, а економски заостале, траже да достигну економски јаке.

Тежње ка демократизацији света, руковођеној новим економско-политичким појмом „развијеност", развијале су се паралелно с нужношћу за преиспитивањем међудржавних односа на мору. Данас се све сугестије за нови развој међународног права о мору, могу једино схватити, водећи рачуна о постојећем јазу између развијених држава и држава у развоју, као и имајући на уму тенденције за њихово премостивање. Зато није претерано рећи, да ново право о мору треба да буде једна од главних особина будућег међународног економског система.

Међутим, за ову данашњу основну класификацију држава по критеријуму развијености, не можемо рећи да је перфектна у том смислу, и да унутар сваке од ове две групе држава, специјални интереси не стварају унутрашње подвојености. Противречности долазе до изражаја на Трећој Конференцији о праву мора. Иступајући на Конференцији јединствено у расправљањима економских проблема, развијене државе тиме не умањују своје међусобно разликовање по својим политичким системима. Развијене државе, без обзира на различите политичке системе и њихове опречне политичке интересе у великим збивањима, на овој Конференцији често имају заједнички став. У том феномену збијања јако индустријализованих земаља на једној страни, без обзира на диспаратност њихових политичких режима, неки виде стварање „прогресивног индустријског друштва". Тако Рејмонд Арон каже: „Европа није састављена од два света основно хетерогена, совјетског и западног, она је направљена од само једне стварности, индустриске цивилизације. Совјетско и капиталистичко друштво, само су две врсте једног истог рода или два начина истог социјалног типа, прогресивног индустријског друштва". Giy Caire од своје стране примећује „ да нова димензија пост-колонијалних истраживања, показује један расцеп много значајнији од свих ранијих. Посматрано одозго, у светском друштву се види, да је доминантна црта, која разликује људска друштва, на првом месту неједнак развој њихових привреда"./9.

С друге стране, међу државама у развоју има јединства и може се рећи идентичних политичких ставова у великој светској политици. Али, ипак се код расправљања неких економских проблема, макар појединачних, указује потреба за усклађивањем. Примера ради, наводи се оно питање, које се поставља, на који начин избећи разлику у ценама минерала, која се може појавити између оних добивених из мора и оних копнених, које углавном поседују државе у развоју. Наиме, неке државе у развоју страхују да ће експлоатација минерала из подморја бити јефтинија од њихових копнених минерала, и да ће њихова извозна конјуктура бити доведена у питање. Такође постоје извесне несугласице у томе што необалне државе, а иначе у развоју, траже разумевање за њихово учешће у коришћењу богатстава у економској зони, њима суседних земаља, без об-

9) Raymond Aron: Dix-huit leçons sur la société industrielle, Guy Caire, у делу J. Austry: Le scandale du développement — Rivière, Paris 1965.

зира да ли су ове друге развијене или у развоју. То нијансирање интереса требало би бити далеко од тога да уздрма општи јединствени став држава у развоју, које заједнички и чврсто иступају у тражењу да развијене државе допринесу њиховом развоју.

Велики изгледи за светску економику, које дају богатства из мора, и немогућности да се правична решења уврсте у постојеће правне калупе, изазвали су потребу за новим концепцијама и новим правним формулама. Запажено је, да су дубљим испитивањима једног проблема, искрсла међусобно повезана нова питања, правног, политичког и економског карактера. Тако, да је за решавање примарног постављеног проблема било потребно проучавање нових проблема, који су се појављивали као потенцијални носиоци конкретних решења. У томе налазимо објашњење зашто се појавила концепција о заједничком наслеђу човечанства као идејна база, и економска зона као узрок једног компромиса.

Најављена од амбасадора Малте Пардо-а у 1967, а свечано прокламована резолуцијом Генералне Скупштине Уједињених Нација 1970, концепција о заједничком наслеђу човечанства, сматрана је као идеологија будућег Устава на мору. Основна идеја водиља у тој концепцији била је заштита интереса економски слабијих држава тј. по новом називу држава у развоју од технолошки јаких. Из тих разлога било је потребно обуздати продор развијених држава у подморска богатства, јер би их оне, захваљујући својим предностима могле по својој вољи присвајати. Зато је било потребно спречити економски неоколонијализам, и највећи део подморских богатстава ставити под међународну управу, како би био искоришћаван по правичној расподели за добробит свих, а првенствено држава у развоју./10.

Првобитна концепција о заједничком наслеђу човечанства била је да се економска богатства подморја правично деле међу државама тј. и без обавезног учешћа, било финансијског било технолошког, од стране економски слабијих држава. Индустријализоване земље прихватиле су теоријску основицу заједничког наслеђа човечанства, да се и на тај начин деле добити, верујући да ће захваљујући својим технолошким и финансијским преимућствима моћи у практичној примени максимизирати своје комерцијалне подухвате. Но, те потенцијалне могућности развијених земаља неутрализоване су њиховом бројчаном инфериорношћу, која долази до изражаја код доношења одлука. Свесне, да би оне поднеле највећи терет код валоризације подморских богатстава, а да време ради против, по њима фаворизованог laissez-faire система, индустријализоване земље настоје да што пре протуре своје концепције о будућем оперативном систему Власти на подморју. Тој сврси послужиле су и опомене државног секретара Кисинцера, да се неће дозволити надгласавање већином постигнутом гласовима земаља, које не сносе главне одговорности за збивања у свету. Тражење нових правних ситуација за нове економске односе на мору, било је усредточено на поимању правичности. Ако бисмо се ограни-

10) Изближе наш чланак у Case Western Reserve Journal of International Law Volume 8, Nuber 1, Winter 1976, под насловом „Third United Conference on the Law of the Sea".

ı само на критеријум по начелу правичне поделе, без ближег опреде-
а, могла би се различито сматрати правична подела. Међутим, прави-
:т употпуњена са мерилом „према потреби", омогућава економску рав-
ерност међу државама, а тиме даје и потпунији садржај новом еко-
жо-политичком појму развијености. Оваква расподела би била могућа,
би произилазила из саме правне природе оне међународне заједнице,
би се имала створити за океанско подморје, ако би се доследно спро-
ı концепција о заједничком наслеђу човечанства./11.

Кад је концепција о заједничком наслеђу човечанству била прих-
ена од свих као корисна за све, изгледало је да ће нови режим на
у, бити сав у знаку тог новог појма. Но, начело „заједничко наслеђе
ечанства" имало је свој неочекивани развојни пут. Уместо процеса ус-
ења, пошло се ка одступањима. Прво су се државе у развоју, а затим
се и развијене удаљиле од основне концепције, да се за међународну
дницу сачува што већа просторност подморја. До тога је дошло због
ишта држава у развоју, да се имају првенствено задовољити национ-
ни интереси у ширем опсегу, и то у оном у којем би то омогућила про-
ована економска зона. По мишљењу држава у развоју тако би се су-
а међународна област, из које би развијене државе могле извлачити
размерно велике користи због својих потенцијалних могућности.

Из почетка су развијене државе сматрале да ће економском зоном
и угрожене њихове традиционалне слободе. У вези с таквим схвата-
ı може се довести и амерички предлог из 1970. год., о подручју мора
д старатељством обалне државе". Тим предлогом био је знатно убла-
ı садашњи карактер економске зоне, која не познаје доприносе у ме-
:народни фонд./12. Када су развијене државе коначно прихватиле еко-
ıску зону, државе у развоју поставиле су захтеве за врло широким
.вима обалних држава у тој зони. Сад су се развијене државе поново
тиле погођеним, јер да ће широким правима обалних држава, бити у
зони скучена њихова права слободе проласка и научног истраживања.

Та помицања у прихватању економске зоне била су одраз размимо-
ıжења између развијених држава и држава у развоју, која као латен-
ı неспоразум још трају и ометају доношење генералне конвенције.
ак, ако развијене државе сматрају да ће њихова права бити сужена у
ım деловима раније отвореног мора, који ће као економске зоне припа-
: другим државама, оне имају широку надокнаду на другој страни. Ра-
ıа се, да ће око 35% од целог океанског простора отпасти на економске
ıе, од чега ће једна трећина припасти на десет развијених држава.

---

11) У овом случају под заједничким наслеђем човечанства, могла би се једино подумевати наследничка заједница која би била начелно недељива. Корисници те заједнице ли би једнака и одређена права, један према другоме, која би била стална и међусобно реносива. У том редоследу мисли државе, као чланови међународне организације, биле сматране заједничким наследницима. Из такве правне природе даље би произилазило да чланство заједнице било аутоматско за све државе, и да би у тој међународној организији, под окриљем заједничког наслеђа човечанства, све државе имале заштиту својих ереса. И ова би се заштита аутоматски простирала над интересима држава у развоју, и пре сваког постављања захтева у том погледу од њихових страна. (О овоме в. мојештај „Common heritage of mankind" који је био од стране „World Peace through Law" поднесен на Женевском заседању Треће Конференције; 1975.

12) Амерички предлог: „Statement by the President Nixon on U.S. Ocean policy. ice of the White House Press, Press Secretary, May 23, 1970."

На тај начин, од полазне концепције о заједничком наслеђу човечанства, да што више подморског простора буде заједничко и недељиво, дошло се до супротног закључка, да је целисходно путем економских зона поделити широку периферију мора. Но, и на томе се није остало. Неке приобалне океанских држава, првенствено развијене а и друге, које имају врло широке и простране континенталне орубине(континенталну терасу, континентал марџ), желе прећи спољну границу економске зоне тако, да дођу до континенталног руба тј. до линије, где се потопљено морско подземље нагло спушта у понore, и добију суверена права над тамошњим неживим богатством. Тако исто има опет држава које прижељкују преференцијална права изван спољне границе економске зоне./.13.

Ако се у контексту заједничког наслеђа човечанства може наћи разлога за усвајање економских зона, то не би смело бити случај с проширењем искључиве експлоатације до континенталног руба, јер би тада ствари заједничке за човечанство преостале само дубоке и за дуго време неискористиве провалије. У вези са овим последњим, не постоје још довољно јасни подаци о неким налазиштима минерала. Ако би се тако сузио један заједничког наслеђа човечанства, онда би се за њега могло рећи да је остао само његов наслов без реалног садржаја.

Протагонисти тако широког проширења суверених права обалних држава, виде у томе и једно компромисно решење, које не налазе у економској зони. Они се ослањају и на пресуду Међународног Суда правде у Хагу, донету 1969. год., у споровима око континенталне равнине Северног мора. За ову пресуду се сматрало, да је дала логичну основу за правно разграничавање континенталне равнине. Говорећи о правима обалне државе у ставци под 19. свога образложења, пресуда каже да континентална равнина чини природно продужење копненог територија обалне државе у море, испод њега, и да постоји „ipso facto" и „ab initio" на основу њене надмоћности над земљом и као њезино продужење. Међутим, Хашки суд имао је то своје начелно гледиште у вези са концепцијом континенталне равнине, док би суверена права над природним богатствима мора на том подручју орубине значила освајање целог подморја од економског интереса. Много раније је тако неприхватљиво гледиште изразио American National Petroleum Coyncil./.14.

Говорећи о сувереним правима обалних држава под предпоставком да би се могла протезати до континенталне орубине, морамо се осврнути и на репрекусије таквог протезања у вези са економском зоном. Економска зона од 200 односно 188 наутичких миља, прихваћена је уз територијално

13) Овде наведене државе, узете заједно контролишу скоро половину континенталне орубине света. Те су земље: Аустралија, са 1.445,400 миља квадратних или 10,83% од светске орубине, Канада са 1,240.000 миља квадратних (9,29%), Индонезија са 1,229.800 миља квадратних (9,21%), САД са 862.000 квадратних миља (6,46%), СССР са 735,000 квадратних миља (5,51%), Нова Зеландија са 571.000 квадратних миља (4,28%), и Аргентина са 484.000 квадратних миља (3,63%). (Подаци из „The Geographer, Bureau of Intelligence and Research of the Department of State. Limits in the Seas"). Перу прижељкује та преферицијална права. Под континенталном орубином подразумевамо збирно сва подморска спуштања, изван од конт. равнине која је описана у чл. 1. Женевске конвенције, па ниже континенталну падину (дубина 1.200—3.500 м) и континални обронак) дубина 3.500—5.000 м).

14) „Petroleum Resources under the Ocean Floor" — Report published by the National Petroleum Council, Washington, March 1969.

море од 12 миља, да би се неутрализовале претензије за широким територијалним морем. Признавајући обалној држави права искоришћавања над природним богатствима, како живог тако и неживог, обална држава добија преко економске зоне шире подручје искоришћавања него што је до сада имала по Женевској конвенцији о континенталној равнини. У том случају могло би се запитати, да ли се економска зона и континентална равнина у правном смислу узета просторно поклапају, односно да ли има сада да континентална равнина у правном смислу исчезне као сувишан посебан појам. Јединствени неформални текст за преговарање, израђен на завршетку Женевског заседања ове Конференције, задржао је и економску зону и континенталну равнину.

То међутим не значи да је предложено и даље одржавање континенталне равнине у правном смислу и економске зоне као посебних правних подручја, са истим садржајем обалних држава што се тиче неживог богатства. Овај текст је само фаза за преговарање и он предвиђа и друге солуције. У вези с тиме од интереса је осврнути се на извесне чланове Појединачног јединственог текста за преговарање, који се, како у првом тексту, тако и у ревидираном, позивтају на могуће ситуације које могу настати, ако се задржи у будућој конвенцији и појам континенталне равнине покрај искључиве економске зоне. По чл. 45. ревидираног текста искључива економска зона неће се протезати преко 200 наутичких миља од полазне црте, од које се мери ширина територијалног мора. По чл. 64. истог текста, то ће бити опсег економске зоне, чак и кад би континентална орубина била ужа од 200 миља. Међутим, по чл. 70 истог текста, предвиђен је случај да се континентална равнина протеже преко линије од 200 наутичких миља. У том случају би се и суверена права искоришћавања обалне државе протезала до краја континенталне орубине уз обавезу те државе да даје извесне доприносе Међународној Власти из експлоатације неживог богатства.

То значи да овај јединствени неформални текст предвиђа омеђену, и у јединственој раздаљини од обале, искључиву економску зону, док то није случај са континенталном равнином, па се може закључити да се јединственим неформалним текстом, не предвиђа брисање континенталне равнине као посебног института.

Из предложених одредаба Јединственог неформалног текста, произилази да, иако је континенталној равнини посвећено IV. поглавље, ипак се ту спомиње и континентална орубина (чл. 62), тако да би се, доводећи у везу чланове 64. и 70. (говоре о континенталној равнини), могло сматрати да је овим текстом укинут појам континенталне равнине у смислу Женевске конвенције, и да се сада замењује са континенталном орубином. При таквом стању ствари чини нам се, да не би више било потребно да се говори о континенталној равнини у правном смислу, него заменити је појмом континенталне орубине. Међутим, овакво решење било би неприхватљиво.

Потакнуте својим економским интересима, неке државе а нарочито оне са пространом континенталном равнином прижељкују, да им се признају суверена права и у том просторном обиму, допуштајући да један део

добити оде у међународни фонд. На челу листе држава, које траже такво проширење налазе се САД. Познато је, да се манганског грумени налазе у свима областима подморја, али да их нарочито има у Пацифику. То нам може дати и објашњење зашто су САД у свом предлогу од 8. августа 1974, а у члану 22. под 2. предложиле, да обална држава може имати суверена права и иза економске зоне, ако би се континентална орубина протезала иза те зоне. У том смислу већ су се у Каракасу изјаснили представници Канаде, Енглеске, Индије, Ирске, Турске, Бангладеша и Јужне Кореје. /15.

Превазилазећи економску зону, ова настојања доводе у питање тачно омеђавање међународнг простора, који се има сматрати заједничким наслеђем човечанства. Међутим, практична примена начела о заједничком наслеђу човечанства не спотиче се само на претераним просторним претензијама иза економске зоне, већ још више на садржају и карактеру овлашћења, која се имају признати Међународној власти, као отеловљењу начела о заједничком наслеђу човечанства.

Наиме, када је прихваћено, да у заједничком наслеђу човечанства нови режим на океанима нађе своје обележје са сигурношћу се сматрало, да ће главне компоненте тог режима бити искључива економска зона и Међународна власт. Те значајне новине у међународном праву мора, истовремено су одлучујуће скретнице у преображају међународног права уопште, и које треба да осигурају стварну правичност у међународним односима. Говорећи о таквој правичности, др Антун Вратуша, као шеф наше делегације, у генералној дискусији на пленарном састанку заседања у Каракасу, рекао је да се правичност, која произилази из новог појма „заједничко наслеђе човечанства" састоји из три елемента: заједничка својина, заједничка администрација и правична подела добити./16.

Данас се већ може сматрати да је у погледу администрације усвојено, да органи Међународне власти буду: Скупштина, Савет, Суд, Предузеће и Секретаријат са седиштем у Јамајци.

Будући да су предвиђања, да ће међународна зона подморја, она која би се простирала иза границе од 200 миља, имати велике количине бакра, кобалта, никла и мангана, њихова расподела чини срж проблема, каква треба да буду овлашћења међународне заједнице. О овом питању постоје размимоилажења између развијених држава и држава у развоју. Развијене земље које су главни потрошачи не желе јаку Власт. Оне би желеле по сваку цену да експлоатацију извуку испод строгог надзора Међународне власти, наводећи да би такав надзор ометао успешан развој експлоатације. У ствари, оне се прибојавају да би систем јаке Власти пред-

15) Амерички нацрт Doc.A(Conf.62/C.2)L.47 од 8. Августа 1974.

Овај амерички предлог је интересантан такође због једног другог питања. Наиме, по чл. 27, под. Б, обална држава би одвајала један део добити од експлоатације неживог богатства у корист Међународне заједнице у области изван територијалног мора или дубљој од 200 м. Та идеја преузета је из предлога Председника Nixona од 23. маја 1973, којим је било предложено увођење зоне под старатељством, као претходнице данашњој економској зони. (в. напред под. 12).

Идеја о деоби прихода од нафте из економских зона појавила се у сугестији Трилатералне Комисије, коју чине приватна предузећа Северне Америке, Западне Европе и Јапана, како је јавила штампа између два прошлогодишња заседања.

16) Говор др А. Вратуша, стр. 92, Plenary Meeting — Caracas — 2. VII 1974.

стављао доминацију већине, састављене од неразвијених држава. Те
државе залажу за ствари економски либерални систем „laissez fa
свесне да би са својим финансијским и технолошким преимућствима
ле несметано, да наметну свој оперативни систем. Из тог разлога, он
за што мање регулисања са ограниченим овлашћењима Међународне
сти. Оне се залажу за систем давања дозвоала појединим државама
њиховим моћним компанијама за експлоатацију. У противном, њи
индустрије биле би доведене у опасност, јер оне не би могле контроли
цене извађеним металима. С друге стране, зазирући од предоминан
положаја развијених држава, због њихових технолошких и финансијс
средстава, државе у развоју сматрају да би биле угрожене, ако би ра
јене државе искористиле своје могућности да за себе извуку потенци
не користи те су у томе виделе неоколонијализам.

Услед тога, државе у развоју, заступљене у „групи 77" (зап
сада 111 држава), категорично су за систем експлоатације у властитој
жији једне јаке међународне организације. Под јаком Власти, ове зе
подразумевају да би Предузеће искључиво бирало локацију експло
ције и доносило сва правила у вези са експлоатацијом и вршило све
мерцијалне операције. Замишљајући Власт с таквим овлашћењима,
жаве у развоју сматрају, да би на тај начин парирале слабостима из
ховог подређеног положаја, у којем се налазе због своје технолошке
талости и што немају потребних финансијских средстава. Оне су убеђ
да би у дугом временском периоду у либералном систему биле потиски
од развијених држава, и то све дотле, док не би могле стећи могућн
које имају данас развијене државе.

Због ових опречних ставова, дискусије су у I. Комитету оста
без резултата, све док пред крај заседања у Каракасу „група 77 зем
није поднела своје „Основне услове експлоатације"./17. По том пред
Власт као једини представник човечанства, била би једини експлоат
подморских богатстава. Међутим, због недостатака финансијских и
ничких средстава данас, а пошто је потребно да се одмах приступи
ришћавању, то би се могло приступити радовима у прелазном пер
помоћу оних компанија које располажу потребним средствима и иск
вима. Ипак подвучено је да се при томе мора водити нарочито рачу
потребама и интересима држава у развоју и необалних држава. Ове
гестије ушле су и у Јединствени неформални текст и то под I. де
члану 18. ревидираног текста.

С друге стране пак неке од држава у развоју не приступа
резерве експлоатацији из подморја. То су оне земље које су копнени
извођачи истих метала, који ће се добијати из подморја. Државе као
ле, Перу, Замбија и Заире, чије економије јако зависе од извоза б
страхују да ће цене тог метала пасти на светском тржишту кад отп
његова експлоатација из подморја.

Из тог разлога, а бојећи се да би развијене државе форсирале
изводњу из подморја, што би смањило њихов извоз тих метала, те др

17) „Basic Conditions" the text prepared by Group 77 — Doc. A.Conf. 62 c 1/1
16. август 1974.

у развоју желеле би чврсти надзор над одлукама Власти о експлоатац
Међутим, има и развијених држава као што су Канада и Француска,
извознице никла, које су заинтересоване за повољну конјуктуру тог
тала на светском тржишту, те су склоне ограничавању производње из
дморја. Да би ублажиле бојазан земаља копнених произвођача, а при
снуте од својих великих компанија САД су се пред крај четвртог зас
ња одлучиле на један попустљиви предлог. Њихове велике компаније
су доста инвестирале у припремама за подморску експлоатацију, и з
желе да се што пре дође до међународне конвенције, како би имале
ђународне гаранције за своје инвестиције. Државни секретар Кисин
форсирајући да Трећа Конференција дође до резултата предложио је,
се у прво време успори експлоатација из подморја како би ублажио н
ред наведену опозицију држава произвођача истих метала./18.

Потакнут истим побудама да задовољи велике компаније своје з
ље а вероватно и у тежњи да САД постигну запажени успех у пред
ничкој изборној кампањи, државни секретар Кисинџер је за време т
јања последњег — петог — заседања, а изван тог форума учинио н
предлог који се састојао у паралелном систему. По том предлогу САД
биле спремне да финансирају Предузеће да би оно могло почети одм
операције искоришћавања конкурентно с радом државних или приватн
компанија. САД би такође предложиле трансфер технологије, а сваке
-те године сазивале би се конференције ради евентуалне ревизије о
система./19.

Председник I Комитета, у чију надлежност долази питање орга
зације Међународне власти, поднео је извештај о раду са последњег за
дања. Он није био у свом извештају обесхрабрен што није дошло до деф
нитивног закључка, а подвукао је да ће одлука о новом систему експл
тације бити не само најважнија одлука његовог Комитета него и це
конференције. Питање се своди на то, треба ли нови систем експлоата
је дати државним и приватним компанијама гарантовано стално учеш
у искоришћавању подморских минерала или да ли треба да буде такво њ
хово учешће алтернативно с радом Предузећа и подложно условима ко
би Власт одредила. Надаље, да ли би њихово учешће било схваћено к
привремено и само за један временски период. Али са сваким систем
експлоатације председник даље истиче, да је потребно Предузеће нап
вити стварно оперативним, да би могло преузети функцију јединог пр
звођача и корисника што раније. Што се тиче финансирања, оно би т
бало бити на једној пропорцијоналној и кооперационој основи, а са циљ
да се Предузеће у најкраће време финансијски осамостали.

---

18) Kssinger је учинио тај предлог у свом говору, што га је 8. IV 1976. одржао п
ликом заједничког састанка америчких друштава за спољну трговину и Уједињене Наци
те америчког Већа Међународне Трговинске Коморе.

Овим је ублажио своје гледиште изражено у говору у Монтреалу, августа 1975. п
ликом годишњег састанка Америчког Удружења адвокатских комора. Тада, разочаран рез
татима женевског заседања, тражио је да гласачка већина не искоришћаав, већ да се п
ступи доношењу конвенције, јер ће у противноме САД приступити једностраној експлоатаци

19) В. Извештај Председника I Комитета поднетог о раду петог заседања 16. септ
бра 1976. као документ A/Conf.62/L.16 стр. 5.

С једном нотом оптимизма председник закључује, да је још пре две године систем експлоатације од две главне заинтересоване групације био диаметрално друкчије разматран. Земље у развоју прихватиле су Власт као јединог оператора у подморском коришћењу, док су технолошки напредне земље инсистирале да операције изводе њихове компаније. Сада на овом заседању председник види да је учињен напредак, јер су развијене државе прихватиле Предузеће на равној нози њиховим компанијама док су државе у развоју, иако инсистирајући на надмоћној улози Предузећа, пристале, да и друге комерцијалне компаније могу учествовати, али удружено са Предузећем. Значи обадве групације данас прихваћају учешће и Предузећа и приватних компанија, а разлика је у томе којој се страни придаје важнија улога./20.

Ако се дође до дефинитивног компромисног решења, изгледи на успех оперативног система појавиће се у новом виду. Када се са текста одредаба буде прелазило на предвиђање практичних резултата, онда ће се морати закључити да ће резултати операција, које би вршила Власт зависити од уравнотежења између прихода и издатака. Ово опет од своје стране зависи од тога који ће територијални обим имати Међународна власт. Ако се суверена права обалних држава за експлоатацију буду протезала иза граница економских зона, па до континенталног руба, онда чисти приходи до којих би се дошло експлоатацијом, можда неће представљати неку интересну суму за значајну расподелу. Међународнла власт имаће издатке за свој персонал, техничку опрему, лабораторије, творнице, разне инсталације, као и за издржавање својих сопствених бродова. Све ће ово долазити у обзир при калкулацијама о учешћу у расподели добити.

У тражењу правних решења, није питање замене континенталне равнине са континенталном орубином једини географско-правни проблем који се појавио на Трећој Конференцији. Независно од омеђавања оног дела подморја под сувереним правима обалних држава са економском зоном, ова последња покреће и друге правне проблеме.

Економска зона била је баш замишљена као нужна, да би се тачно омеђио простор под националном јурисдикцијом, и да сав остали подморски простор изван економске зоне има да дође под Међународну власт. Због тога економска зона имала би се сматрати као резултат просторног компромиса између двеју концепција: оне из већ раније наведене пресуде Међународног Суда Правде у Хагу из 1969. и друге о заједничком наслеђу човечанства. Али, с теоријског гледишта покренуло се питање, да ли је ова зона остала као део отвореног мора или долази под националну јурисдикцију./21.

За прву алтернативу говориле би слободе пловидбе и прелетења, те полагање каблова и цевовода. За другу нека функционална овлашћења, која у тој зони имају обалне државе, а која се састоје од искоришћавања живог и неживог богатства у тој зони. У првом случају економска зона

20) В. напред под./19, стр. 8.
21) Овде под националном јурисдикацијом сматрамо и суверена права истраживања и искоришћавања.

приближила би се у неку руку спољњем морском појасу само са ширим овлашћењима, а у другом територијалном мору.

Велика већина држава оставља то питање отворено, а Јединствени неформални текст за преговарање не изјашњава се изричито у том погледу. По члану 44 ревидираног текста обална држава има суверена права над живим и неживим богатствима морског дна, његовог подземља и воденог стуба. Значи, обална држава у искључивој економској зони има шира права, него што су јој призната на континенталној равнини по Женевској конвенцији из 1958. године. Та су шира права искоришћавање рибљег блага у воденом стубу, а то она права, која обална држава има у свом територијалном мору. По члану 46 истог текста све државе без разлике имају право у економској зони уживати слободе пловидбе и надлетања, као и полагање каблова и цевовода. Те слободе постоје у отвореном мору, али ипак члан 75 текста, који прецизира појам отвореног мора, искључује из тог појма, не само територијално море и унутрашње воде једне државе, већ и економску зону.

У свом уводном излагању уз ревидирани текст, председник Другог комитета, у чијој је надлежности расправљање и о искључивој економској зони, у ставци под 17. категорично се изјаснио, да искуључива економска зона није ни отворено море, нити територијално, већ зона „sui generis". А под 18. навео је, да у тој зони обалне државе имају „резидуална права" на богатствима, а друге државе уколико се неће огрешити у та права, могу уживати слободе пловидбе и саобраћаја./22.

На последњем заседању Конференције, Други комитет је образовао специјалну саветодавну групу за расправљање о „правном статусу" ове зоне. У свом извештају, председник тог комитета навео је, да је у тој саветодавној групи дискусија била сконцентрисана на горе поменуте чланове текста, у циљу да се преиспитају, како би се избегла на било који начин асимилација искључиве економске зоне са територијалним или отвореним морем. По његовом мишљењу поднете формуле повољно су прихваћене, као база за усаглашавање разних гледишта. Ипак, ма како изгледала повољна, ова оцена није још зкључак о теориском питању./23.

Мора се признати да је од сваког теоријског расправљања, кад и камо значајније утврдити садржај права обалне државе у тој зони, као и ко су титулари тих права. Може се рећи да је искључива економска зона начелно већ consensus-om у Каракасу била прихваћена. Али тако није било кад је она искрсла у Припремном комитету, као предлог за компромисно решење. С промењеним значајем појма заједничког наслеђа човечанства, нужно се учврстила идеја о неопходности економске зоне. Начелна сугласност није водила ка једнодушном схватању о садржају права држава и корисницима тих права. Размимоилажења у овом домену, довела су до нове класификације државе.

22) В. документ A/Conf.62 (WP.8/Rev. 1) Part II, стр. 4.
23) В. документ A/Conf. 62/ L.17 стр. 5—6, под. 23—27.

Ортодоксни протагонисти економске зоне, или како их неки називају зоналистима, знали су само за обалне државе као имаоце суверених и искључивих права истраживања и искоришћавања живог и неживог природног богатства у тој зони. Други, неотрадиционалисти, јасно су показивали, да су пристали уз идеју економске зоне, сматрајући да ће и друге државе, које нису обалне, у тој зони имати учешћа у подели њених богатстава. Под овим су подразумевале вишак неискоришћеног, а дозвољеног улова рибе. Јединствени неформални текст предвиђа те могућности. По члану 50 ревидираног текста обална држава одредиће обим допуштеног улова рибе, и обавезна је да преузме мере очувања рибљег фонда, да не би дошло до прекомерне експлоатације. У овом погледу предвиђена је сурадња општих, регионалних и подрегионалних организација. По чл. 51, у случају да обална држава нема могућности да искористи цели предвиђени улов, она ће водити рачуна о својој привреди у вези са захтевима држава у развоју исте регије или подрегије, а и о потреби да се минимизирају привредна поремећења оних држава, чији су рибари до сада рибарили у тој зони.

У погледу права других држава као корисника, постављени су принципи за коришћење тих права у чл. 58 до 60 истог текста. По првом члану, необалне државе имају право да учествују у искоришћавању живог богатства у искључивим економским зонама суседних обалних држава на правичној бази. Услови таквог учешћа биће утврђени билатералним, подрегионалним и регионалним споразумима. Развојне необалне државе моћи ће то своје право користити једино у економским зонама суседних држава.

Члан 59. говори о правима обалних држава у развоју, које се налазе у једној подрегији или регији, а које су због географске специфичности у исхрамбеном погледу зависне од експлоатације риба у економским зонама својих суседа као и необалне државе у развоју, које не могу имати своју властиту економску зону, треба да добију право учествовања, на правичној бази, у експлоатацији живог богатства у економским зонама других држава из исте регије или подрегије. Члан 60. изричито предвиђа да се права призната у чл. 58. и 59. могу преносити на друге, једино уз изричити пристанак обалне државе.

Мора се подвући да су та права других држава призната само у односу на риболов, али не и на нежива богатства, која остају искључива за обалну државу дотичне економске зоне. Није јасно како ће се утврдити расположиве количине улова рибе, и у вези с тим вишак за улов других земаља. Не само што се из биолошких разлога неће то моћи утврдити, већ и због евентуално нетачних информација, које би у том погледу неке обалне државе могле пружити.

С друге стране, што се тиче корисника тих права, такође су нејасне контуре, у којима би се могло одвијати практично коришћење необалних држава, које за сваку од њих може бити друкчије због њихових различитих географских положаја./ — 24.

---

24) В. документован чланак Lewis Alexander и R. Hodgson у „The San Diego Law Review", Vol. 12., Nr. 3, 1975. „The impact of the 200-mile Economic zone on the Law of the Sea" стр. 569—600.

Необалне државе су од свог првобитног интереса, израженог на Првој Конференцији, о праву мора за слободан приступ мору, на Трећој Конференцији свој захтев прошириле и на учешће у риболову суседних обалних држава. Конференција необалних и других географски запостављених држава у развоју у Кампали — Уганда (20. — 22. марта 1974), и у својој декларацији покрај слободног приступа мору и од мора за необалне државе, нарочито је подвукла потребу недискриминације у економском погледу. Пакистан је у свом предлогу предложио да обалне државе закључе билатералне или регионалне споразуме са суседним необалним државама ради коришћења рибљег богатства у економској зони./ — 25.

На последњем заседању Њенга, представник Кеније, у име посебне саветодавне групе II Комитета поднео је извештај о приступу необалних држава мору, наводећи да је тај извештај у групи био прихваћен од већине. Напротив, већина у комитету није прихватила тај извештај због учињених резерви од стране неких држава./26. Тако је још увек остало отворено питање, да ли се приступ необалних држава мора има сматрати као њихово право или као принцип који служи као база за закључење посебних уговора./27.

Врло блиске необалним државама, заправо из исте категорије су и тако зване географски запостављене државе. Док је проблем необалних држава био познат већ на Првој Конференцији, на Трећој искрсао је, као нови географско-правни појам „географски запостављене државе". Иако се на нашој Планети од увек државе разликују по свом географском положају, који условљава њихову различиту привредну структуру, разноликост њиховог географског положаја, као и ни неравномерност њихове привредне структуре, нису узимане у посебан обзир досад код решавања међународних проблема.

На листи предмета, који су стављени на дневни ред Треће Конференције, као питање под бр. 9 налазе се необалне државе, а под 10 „права и интереси држава без континенталне равнине и државе са уском континенталном равнином или уском морском обалом". У дискусијама, ове се земље називају географски запостављене. Међутим, у јединственом неформалном тексту за преговарање, поглавље VI посвећено је само необалним државама, и у њему се не говори о географско запостављеним, а нити је њима посвећено неко друго поглавље.

Интереси необалних држава у економској зони треба да се решавају путем регионалних споразума, а то исто важи и за ову другу врсту земаља. Концепција регионалних споразума била је позната још у Друштву Народа, а у Уједињеним Нацијама регионализам долази још више до изражаја, што се види и у радовима Треће Конференције о праву мора, напосе када се ради о питањима искоришћавања мора. Ради постизања још лакших резултата предлажу се и подрегионални споразуми. У једној регији необалне државе, као и обалне државе које имају економске зоне,

25) Campala declaration. doc. A.Conf.62/23.
Pakistan Draft doc. A/ Conf. 62/C 2/L. 48.
26) В. документ овде под./22 стр. 6.
27) В. мој извештај „Land locked States" поднет Конференцији International Law Association у Мадриду 1976, стр. 1—41.

могу имати приближно исти економски ниво. Ово је нарочито узето у обзир код предлога Карипских обалних држава, да се у њиховој регији за њихово море, усвоји израз „матримониално море". Овај израз био би као пандан називу „патримониално море (наслеђено)", који су неке државе, као афричке у Jaoundé, јуна 1972, предлагале за искључиву економску зону./28.

Сматрајући расподелу биолошког и минералног богатства, као битну компоненту будућег правног поретка на мору, необалне државе подржавају све више регионалне концепције. Под претпоставком да ће регионални споразуми послужити остварењу њихових претензија, те државе усвајају концепцију економске зоне.

Кад је реч о географски запостављеним земљама уопште, вредно је напоменути, да та категорија држава даје шаролику слику. Не само да се необалне државе разликују од оних са малом обалом или уском континенталном равнином, већ у тој групи има земаља које једна од друге јако одскачу по степену развијености.

Мало чудно може изледати да су, с тог гледишта географске запостављености, обадве Немачке као развијене земље, нашле заједнички интерес рецимо с Лихтенштајном. Супер развијена индустријска земља Западна Немачка има заједничке интересе са необалним у погледу риболова и коришћења морског дна, а у том погледу не са својим одговарајућим индустријским партнерима, а поморским земљама.

С разлога што необалне државе, па и остале географски запостављене, траже приступ мору и учешће у биолошким и минералним богатствима не само подморје под Међународном влашћу, већ и оних која се налазе у економским зонама суседним им обалним државама, није дошло на њујоршким заседањима до споразума између њих и обалних држава. Истина је, да би у погледу расподеле богатства регионално право могло бити ефикасније од глобалног, али је исто тако тачно, да је од самог почетка економска зона замишљена као искључива у два смера. Као искључиво економска по својој намени и у географском смислу као искључива за обалне државе.

С тога, код тражења задовољења својих економских интереса у економским зонама суседних држава, необалне државе не смеју губити из вида одсуство реципроцитета за обалне државе. То води ка закључку, да економски интереси необалних држава не могу никада бити изједначени са сувереним правима обалних држава на искоришћавању природних богатстава у економским зонама./29.

У вези са усвајањем економских зона поставља се питање које ће последице произвести граница од 200 миља уопште на светско рибарење укључиво и даљински риболов поморских земаља. Узимајући да се 90% светског улова рибе постиже у областима од 200 миља удаљених од обала, што значи у предвиђеним економским зонама обалних држава, онда ће земље с великом даљинском рибарском флотилом, као што су Јапан, Сов-

28) За састанак карибских земаља в. документ A/AЦ. 138/80.
За састанак у Yaoundé в. документ A/AЦ 138/79.
29) В. мој извештај под./27 стр. 39.

јетски Савез, Кореја, САД, Пољска, Шпанија, Западна Немачка и Румунија бити јако погођени. Цени се да се 45% риболова Јапана постиже унутар 200 миља од страних обала./30. Погођени интереси даљинског риболова Пољске одразиће се и наше риболовне интересе. Као што је познато, Југославија постигла је с Пољском споразум о далекоморском риболову на бази финансирања програма с поделом капитала на Југославију са 51%, а на Пољску с 49%.

Међутим, сада је наш излазак у океански риболов, односно у далеко море, запео због преиспитивања могућности Пољске, с којом смо у тој врсти риболова повезани, о настављању далеког риболова у оне области мора, које су доскора биле отворено море, а сада су постале или ће постати економске зоне обалних држава. Нестрпљиве да сачекају увођење економских зона кроз одлуке Треће Конференције, а подстакнуте примерима САД и других, девет земаља Европске Економске Заједнице, од првог јануара 1977. завеле су своје риболовне зоне од 200 наутичких миља. На тај начин Велика Британија добила је 270.000 миља² свог широког риболовног резервата, који је сада девет пута већи од ранијег. Да би ово проширење било одмах ефикасно, била су истог дана одређена три британска ратна брода да спрече улазак свима страним рибарским бродовима који не би имали дозволу. Тако је одмах био у тој зони онемогућен улов рибе бродовима Исланда, Бугарске, Румуније, Јапана и Кубе.

Овом својом мером Енглеска се само придружила другим државама, које су још од женевског заседања почеле проширивати, било у којем виду, морску област под својом јуридикцијом. Пред крај женевског састанка, Еквадор је поднео предлог за територијалним морем од 200 наутичких миља, за што су још раније били Чиле и Перу. Уочи првог Њујоршког заседања, Албанија је озаконила своје територијално море од 15 наутичких миља. Одлучан потез, а као реализација једне он својих претњи за предузимање једностраних мера, било је озакоњење од стране САД риболовне зоне од 200 миља с упозорењем за стране рибаре да ће почевши од 1. марта 1977. године морати имати дозволе за улов рибе у тој зони. Увођење америчке риболовне зоне од 200 миља имало је дејство и код других држава. После закључења првог њујоршког заседања а споразумом од 1. јуна 1976. окончан је био између Британије и Исланда после 28 година трзавица тзв. „Бакаларски рат". Поучен примером САД, Исланд је остао упоран у свом захтеву за својом риболовном зоном од 200 миља. У том смислу је био закључен споразум с једним прелазним режимом од шест месеци. Затим је Канада објавила, да ће од 1. јануара 1977. проширити своју риболовну јурисдикцију на 200 миља од обале, и што је утврђеног дана и спровела у живот. Мексико је истовремено следио горње примере и прогласио своју економску зону од 200 миља и затворио страним рибарима 600 миља дуг Калифорниски залив.

Иако је од 1. јануара 1977 Британија завела своју риболовну зону и одмах преузела ефикасне мере забране за стране рибаре, та држава већ

30) B. J. Gilland „The fish resources of the Ocean" — Rome FAO Fisheries Technical Paper No. 97/1970, стр. 205—18

је почела с давањем посебних дозвола. Досада су добили дозволе Совјетски Савез, Источна Немачка, Пољска и следеће западноевропске земље које нису чланице Економске Заједнице: Норвешка, Финска, Шведска, Португал и Шпанија, те надаље Faegoe Острва, који су саставни део Данске. Са земљама Европске Економске Заједнице Британија је закључила неке ограничене споразуме, иако су те земље желеле споразуме с дужим роковима.

Од увођења у живот своје риболовне зоне 1. јануара, Канада је одмах већ сутрадан издала преко сто дозвола страним рибарима, међу којима има 20 за совјетске рибаре. Канада је објавила да САД и Француска немају потребу да траже дозволе.

Совјетски Савез од своје стране објавио је 10. децембра 1976. да је проширио своју риболовну зону на 200 миља. Земље Евроске Заједнице истовремено се објавиле, да од 1. јануара заводе у истом обиму своју зону. Совјетско проширење произвело је с једне стране позитивне резултате, а с друге стране може бити повод неспоразумима на Далеком Истоку. Средином фебруара Сов. Савез пристао је да се земљама Европске Економске Заједнице закључи дугорочан споразум о узајамним концесијама у риболову. Овај се потез у извесним круговима тумачи као фактично признање Европске Економске Заједнице од стране Сов. Савеза, што би могло претходити и „службеном признању" и то тек 20 година од постојања те Заједнице. На другој страни Јапан оспорава ово совјетско проширење око 4 јапанска острва, која су под совјетском управом од завршетка II Светског рата./31.

Али, нису само риболовни интереси, који у вези са економском зоном изазивају супротне ставове на Конференцији. Они који у економској зони виде област отвореног мора, сматрају да постоји у тој зони за све неограничено право научног истраживања. Противници таквог схватања упорно траже, да обална држава контролише научна истраживања, али и уз обавезу да безразложно не спречава научна истраживање. По схватању ових за ову делатност потребан је изричити пристанак обалне државе. По чл. 57 Јединственог информативног текста обалној држави призната је искључива јурисдикција за ову делатност. Члан 60 истог текста предвиђа, да обална држава не може повући дато одобрење осим у наведеним случајевима.

На последњем заседању у Трећем комитету дискутовало се, да се уравнотеже интереси обалних држава с гаранцијама државама истраживача. Да би олакшао прихватање члана 60 текста у вези са потребном дозволом обалне државе, председник Комитета Јанков поднео је еластичнији текст за тај члан. Међутим, није се дошло до споразумне формуле. Неке државе сматрале су преурањеним доношење дефинитивне формуле услед повезаности тог проблема с питањем правног статуса економске зоне и са системом за решавање спорова./32.

Југословенска делегација на Трећој Конференцији још од самог почетка подржавала је идеју о искључиво економској зони широкој 200 ми-

31) International Herald Tribune — Paris, 3. I, 19. 2, и 26—27. 2. 1977.
32) B. Report of Mr. A Yankov doc. A/Conf. 62/L.18 од 16. 9. 1976, стр. 6—9.

ља, и то је изјавио шеф делегације Антун Братоша у генералној дискусији на пленарном састанку заседања у Каракасу. Он је надаље нагласио да морају бити узета у обзир географска, еколошка и друга својства појединих регија. Залажући се да економска зона не буде сметња за слободну пловидбу и надлетања, позвао се на закључке Четврте Конференције шефова држава и влада несврстаних земаља, која је била одржана у Алжиру септембра 1973. године. У том говору, а у вези са економском зоном, осврнуо се на даљински риболов, на необалне државе и на значај регионалних или подрегионалних споразума. За први проблем је рекао да интереси земаља, које практикују даљински риболов, не би требало да буду сметње за признање економске зоне и да њихови интереси могу бити сачувани само путем појачања међународне економске кооперације на бази једнакости. За необалне државе је подвукао да стварају знатне проблеме, нарочито већ и због тога јер су многе од њих државе у развоју, и да њихови интереси треба да буду узети у обзир код закључења регионалних и подрегионалних споразума.

Овакво схваћање било је поновљено у Каракасу у Другом Комитету од проф. В. Иблера, који се нарочито задржао на значају економске зоне. Амбасадор Звонко Перишић, говорећи у Првом комитету наредног женевског заседања, нарочито се задржао на распореду добити из међународне зоне, подвлачећи да би при томе требало нарочито узети у обзир интересе држава унутар географских групација. Залажући се за давање подршке регионалним споразумима, југословенски представници остали су доследни предлогу који је Југославија поднела 16. августа 1973. године./33.

Покрај ранијих предлога о економској зони, који су били поднети још Специјалном Комитету за мирољубиво коришћење морског дна иза граница националних јурисдикција, а међу којима су се истакли: декларација Карипских земаља издата у Санто Доминго 7. јуна 1972., и Закључци са Афричког регионалног семинара у Jaoundé од 20. до 30. јуна 1972., вредно је споменути и оне документе донете на састанцима од када је било почело заседање Треће Конференције. Савет министара Организације афричког јединства, састао се у Сомалији у Mogadiscio — Јуна 1974., и донео је декларацију у којој су посебне главе посвећене искључиво економској зони и регионалним споразумима. Делегације шест социјалистичких држава на челу са Совјетским Савезом, поднеле су 5. августа 1974., посебан Нацрт о економској зони. Ту је предвиђена сарадња обалних држава са одговарајућим регионалним и међународним организацијама у питањима рибарења у економској зони. Даље по чл. 15. предвиђено је, да ако једна обална држава не би могла 100 процентно да искористи расположиви годишњи улов рибе, моћи ће се дати дозвола рибарима других држава, а при том би имале првенство необалне државе или оне са уским изласком на море./34.

Није само данас нерешено остало признање у начелу права необалних држава у економским зонама суседних земаља, већ су нејасне и контуре,

---

33) Говор др Звонка Перишића, стр. 65. First Committee Genève 28. IV 1975.
Предлог Југославије о регионалним споразумима Doc. A/AC.138/ SC.II/L.83.
34) В. под./28 и
Предлог 6 социјалистичких земаља Doc. A/Conf. 62/C.2.L.38.
Декларацију Организације афричког јединства Doc. A.Conf. 62/33.

у којима би се могло одвијати практично коришћење. Оно за сваку од необалних држава може бити друкчије због њихових различитих географских положаја.

Ако урачунамо и Ватикан, онда са још три минијатурне државе: Лихтенштајн, Сан Марино и Андора имамо 30 необалних држава. Највећи број се налази у Африци, њих 14 и то: Мали, Горња Волта, Нигер, Чад, Централна Афричка Република, Уганда, Рванда, Замбиа, Малави, Јужна Родезија, Буринди, Botswana, Swaziland i Lesotho. У Европи покрај четири минијатурне имамо још пет других: Швајцарска, Аустрија, Чехословачка, Мађарска и Луксембург. У Азији 5 необалних: Авганистан, Непал, Бхутан, Лаос и Монголија, а у Јужној Америци Две: Боливија и Парагвај.

Географски положај неких од ових држава поставља нове задатке за решити. Тако на пр. Лихтенштајн граничи са две необалне државе: Аустријом и Швајцарском. Швајцарска с Француском, Италијом и СР Немачком. Мађарска са Совјетским Савезом, Југославијом, Румунијом и Чехословачком. Чехословачка са Совјетским Савезом, Пољском, СР Немачком и Источном Немачком. Луксембург с Француском, Белгијом и СР Немачком. У Азији Авганистан граничи са Совјетским Савезом, Кином, Ираном и Пакистаном. Јужна Африка је окружена с необалним државама: Botswana, Swaziland, Rhodesia i Lesotho. Питање се поставља како решити проблеме, које ствара овако неуједначени географски положај неких земаља. Примера ради требало би знати хоће ли Швајцарска имати удела у економским зонама свих поморских држава које ју окружују? А Мађарска у свим од ње удаљеним совјетским морима, исто онако као и Авганистан у свима морима који окружују огромни азијски континент? Напротив Лихтенштајн, пошто не граничи ни с једном од поморских земаља, хоће ли бити изузет из оне добити, која би се свима другима признала?

Напротив, државе с богатим и пространим економским зонама, као што су САД, Канада, Мексико, Аустралија и Нова Зеландија, уопште немају за суседе необалне државе или географски запостављене земље. Пример јужноамеричких држава нарочито је поучан. С једне стране Перу, који има за суседа само једну необалну државу, Боливију, покрај неоптерећености своје економске зоне страним захтевима, тражи да му се признају преференцијална права за риболов у једној суседној обалсти иза 200 миља, ради компензације што је његово подморје оскудно у минералима. С друге стране, Боливија која је за време пацифичког рата 1879. изгубила излаз на море у виду узаног простора између Чиле и Перу, сада тражи излазак на Пацифик. Несумњиво да је постављено питање права необалних држава подгрејало ове аспирације Боливије, која је уочи Нове Године 1977. затражила од своја два суседа да се одрекну затражених компензација. За узврат за излаз Боливије на море Чиле је затражио од те земље територијалне компензације, а Перу да се евентуално уступљени део територије на Пацифику интернационализује.

Уочи првог њујоршког заседања 1976. сматрало се, да ће главно настојање на Конференцији бити, да се ускладе интереси развијених држава и држава у развоју на тај начин, што би прве ублажиле свој став у погледу Међународне Власти предвиђене за подморје међународне зоне, а за уз-

врат државе у развоју би попустиле у свом схватању какав карактер треба да има пловидба кроз међународне мореузе. Разматрања на Конференцији удаљила су се од ових прогноза.

Код међународних мореуза у први план избија њихова дефиниција. Пресуда Међународног Суда Правде у афери Крфског канала утврдила је за ову дефиницију два основна елемента: елеменат употребе и географски./35. Тако се за међународни мореуз сматра онај, који спаја два дела отвореног мора и употребљава се за међународну пловидбу. Конвенција о територијалном мору и спољнем морском појасу из 1958. усвојила је ову дефиницију са надопуном, да мореуз може везивати и територијално море неке државе са отвореним. Нешкодљив пролазак био је усвојен за територијално море од 3 миље, па следствено томе и за мореузе од 6 миља, кад се додирују територијална мора двеју држава које се налазе једна насупрот другој. Међутим, проширењем територијалног мора на 12 миља добија се велики број мореуза широких од 24 миља, а који су од значаја за међународну трговину и пловидбу. Рачуна се да ће бити сада око 100 таквих мореуза, међу којима и Гибралтар широк 15 км. Ова појава изазвала је на Трећој Конференцији дискусију о томе, који режим треба признати за овакво проширене мореузе: задржати на раније дијелове отвореног мора начело слободе мора или и на њих протегнути режим територијалног мора с нешкодљивим проласком. Члан 43 ревидираног текста усвојио је овај други систем, али само изузетно у два случаја. Нешкодљив пролазак је предвиђен за мореузе између обалне државе и њезиног отока или кад мореуз спаја део отвореног мора или искључиву економску зону са територијалним морем једне стране државе.

У дискусијама правила се разлика између проласка трговачких и ратних бродова кроз мореузе. Док је за прве било једнодушно прихваћено да пловидба треба да буде без ограничења, за друге мишљења су била подељена. Они који су се залагали да су претходно потребни нотификација проласка обалној држави и затим њезина дозвола, ослањали су се на сувереност обалне државе и истицали су, да би непријављено присуство ратних бродова, подморница и прелетања војних авиона, представљало опасност за сигурност државе које граниче уз те мореузе.

На последњем заседању Конференције није била постигнута сагласност да се усвоје предлози из ревидираног текста. Пошто су неке државе тражиле измене у циљу постизања бољег уравнотежења интереса између обалних држава и корисника мореуза, остављено је, да се и ово питање још размотри на идућем заседању.

Пролази шири од 24 миље не сматрају се мореузима, иако могу бити од великог значења за земље затворених мора ради њиховог приступа великим морима и уопште слободне пловидбе. По предложеним текстовима о проширењу територијалног мора и о правима обалних држава у новоствореним економским зонама, није угрожена слобода пловидбе и надлетања кроз такве пролазе, међу које долазе и Отранска Врата. Тај морски појас дуг је око 105 км, а широк је између 75 и 140 км. Ако се узме у обзир ње-

35) I.C.J. 4, 28, 1949 — Corfu Channel Case.

гов најдужи део са неких 40 наутичких миља, он је шири него што би било двоструко територијално море, спојено од двеју држава са супротних обала. Према томе не може бити никаквих сметњи у погледу права пловидбе кроз Отранска врата. Предвиђена економска зона од две стотине миља спојиће интересна подручја обалних држава али у име тога не може бити стављена било каква контрола тих обалних држава над пловидбом бродова тим пролазом. Ни о овом питању нису на последњем заседању донесени дефинитивни закључци. Истина дискусија је показала, да су прихватљиви чланови ревидираног текста, који се односе на мореузе, осим што су неке државе које се граниче уз мореузе захтевале да се боље обезбеде њихови интереси./36. Према томе требало би јасно одредити права, која могу имати обалне државе према бродовима у пролазу у име заштите својих интереса у економској зони.

Последње њујоршко заседање, као и претходно, било је завршено у клими затегнутих односа. Необалне државе од своје стране ишле су у својим захтевима даље него што би им се могло признати. Такав став изазвао је упозорења, да би необалне државе могле блокирати доношење конвенције. Ако не дође до споразума, државе географски запостављене, потиснуте протезањем власти обалних држава над широким површинама мора, могле би доћи у потпуно зависан положај према обалним државама, како у погледу свога приступа мору тако и удела у расподели богатстава./37.

Државе у развоју нису попуштале у свом захтеву да контролишу експлоатацију рудног богатства из подморја. То је проузроковало наслућивање једностраних декларација о проширењу власти држава у морске просторе. Остварена проширења риболовних зона у границама предвиђених економских зона, прошла су без нарочитих коментара, као мере које су се пре или после очекивале.

Напротив, опомене развијених држава, а нарочито САД да би оне могле једнострано дозволити својим компанијама, да приступе провођењу у делу предложених подухвата експлоатације рудног блага подморја, ако се не дође до међународног споразума, имале су призвук озбиљних претњи. Нарочито је био упоран у таквим упозорењима током обадва прошлогодишња заседања амерички државни секретар Хенри Кисинџер./38.

---

36) B. Doc. A/Conf.62/L.17 од 16. 9. 1975. стр. 8.

37) Дајући приказ резултата првог њујоршког заседања 1976, пред његово закључење, аустријски представник Karl Wolf у име необалних држава са жаљењем је констатовао, да се није учинио неки значајан напредак у задовољењу интереса географски запостављених земаља, док се напротив опазило да је у порасту тенденција обалних држава за проширењем њихових националних јурисдикција.

38) B. за говор Kissinger-а током првог њујоршког заседања овде под./18. Он је тај свој говор завршио наглашујући „ако не буду ове године (т.ј. 1976) окончани преговори, свет ће изгубити најбољу шансу, да у овој генерацији добије уговор". Коментари на ову изјаву били су углавноме, да је Kissinger био уверен, да 1976. неће доћи до споразума, али је инсистирао на споразуму, како би САД лакше оправдале своје приступање једностраној експлоатацији подморја, као наредној мери, после закона о риболовној зони.

На почетку другог њујоршког заседања, у својој изјави од 13. августа 1976. Kissinger се није устручавао да упозори, како би САД могле једнострано да дозволе својим компанијама да отпочну са планираним искоришћавањем океанског дна, ако ускоро не дође до међународног споразума. Да би подвукао значај овог упозорења, он је подсетио да су САД *те године озакониле већ своју риболовну зону од 200 миља.*

Да би се могле оценити последице од евентуалних једностраних операција, потребно је уочити у којим се процењеним количинама налази нафта и природни гас у појединим подморским областима:

5—20% у даљини од 12 наутичких миља од обала,
55—70% у дубинама мора од 200 метара
80—95% у дуљини од 200 наутичких миља од обала
90—98% до основице континенталне падине
од 1200—1500 метара дубине
98—100% до континенталног руба (обронка — continental rise)
од 3500—5000 метара дубине./39.

За разлику од налазишта нафте, већ смо рекли да се 90% риболовног резервата налази унутар граница економских зона. Наслаге минерала, никла, кобалта, бакра и мангана не изгледају богате у подручју економских зона. По једним, економска зона, покриваће подморје богато са манганским једињењима, нарочито у области Централног Пацифика. По другима а и сходно једном извештају Секретаријата Уједињених Нација унутар 200 наутичких миља могло би се наћи 17% од свих манганских једињења која садрже више него 1.2% никла, али само 10% манганских једињења која садрже 1.2% никла и 0,8% бакра. Због веровања да се велике наслаге манганских једињења налазе иза линије од 200 наутичких миља, неке државе и инсистирају на проширењу континенталне равнине иза граница економске зоне./40.

Још у Сталном комитету, Америка је показивала своју ужурбаност да се дође до међународне конвенције. Да би се што брже приступило коришћењу подморских богатстава, САД су предложиле да се у конвенцију унесу одредбе о привременом примењивању конвенције. Тај изузетни поступак односио би се на постизање ефикасности у временском периоду од потписа конвенције до њезине ратификације, и имао би за сврху да ублажи последице дуготрајног ратификационог поступка. Предлог није остао без критике: кинески претставник је изјавио да би овај изузетни поступак омогућио америчким компанијама да једнострано користе подморје пре дефинитивног увођења у живот међународног режима./41.

Карактеристично је оправдање могућих једностраних операција, које је дао један од водећих америчких стручњака за право мора, проф. H. Gary Knight. Он сматра, да по постојећем међународном праву постоји право ископавања подморског рудног блага без икакве контроле над производњом или ценама, затим да постоји право да се без икакове претходне дозволе може приступити океанографском истраживању у водама изван територијалног мора било које државе, и најзад право слободе пловидбе иза

39) Подаци „American National Petroleum Council" из чланка Проф. Richard Gardner, објављеног у New York Times-u 14. 3. 1976.

40) Подаци из Albers and Meyr „New Information on Worldwide Seabed Resources" — 2 Ocean Management 61, 1974.

41) В. изближе наш чланак „Привремено примењивање међународних уговора" од стр. 186—199 у Југословенској Ревији за међународно право бр. 1—2/1975.

територијалног мора. Он закључује да је апсурдно погађати се о постојећим правима, да би се добила друга бити имајућа права./42.

Како изгледа проф. Книгхт заснива своју тезу на схватању да постоји vacuum iuris за океанско подморје. То је теза америчких компанија, незадовољних што се не започиње експлоатација подморја, и подржавају тезу да је подморје terra nullius (no man's land). Разумљиво је да се таквом схватању одупиру државе у развоју, јер је оно противно концепцији о заједничком наслеђу човечанства.

Не може се ни у којем случају уважити теза о vacuum iuris за океанско подморје, јер је једно од начела међународног права да се правна природа неког простора протеже вертикално у висину и у дубину. Будући да се правна начела појављују као резултати стварности, она нису апстрактна, па тако је такво начело прихватљиво и за океанско подморје. На челу слободе мора створен је вековима правни режим, како за површину мора, морски стуб, и подморје./43.

Под vacuum iuris подразумева се одсуство правног система, што је данас поготово неусвојиво због усвојене концепције о заједничком наслеђу човечанства и то резолуцијом Генералне Скупштине Уједињених Нација из 1970. Та се концепција једино може уважити, ако се сматра да је човечанству то наследство припадало одувек, и према томе, да та концепција делује ex tunc./.44.

Ако би се ипак желело говорити о неком vacuum, онда би се могло једино позвати на vacatio subsequens, као празнини која је накнадно наступила због тога што се један пропис показао као непотпун услед током времена промењених друштвених прилика. На ово упућују ново откривене могућности коришћења океанског подморја, које су изазвале потребу надопуне правила да се морски простори могу користити уколико несметају другима. Израда ових нових прописа довела је и до резолуције Генералне Скупштине Уједињених Нација из 1969. о мораторијуму, која има велику моралну снагу и која граничи с правном./45.

У тражењу атмосфере појачаног поверења, а уочи предстојећег заседања заказан је неформални састанак претставника држава за 28. фебруар 1977. у Женеви. Тежња је да се још пре званичног састанка у Њујорку постигне јаче приближавање погледа, што би олакшало постизање спора-

---

42) Отворено писмо проф. H. G. Knight-а објављено у „New York Times"-u, 29. априла 1976.

43) Да не постоји vacuum iuris за подморје отвореног мора в. наше чланке „Постоји ли vacuum iuris за оцеанско дно", Наша Законитост бр. 7/1971 и „Ново право мора и преображај међународног права" објављен у Југ. Ревији за међународно право бр. 1—2/1975. Исти број Ревије донео је и чланак проф. др Jurja Andrassy-а „Правна нарав морског дна и подземља отвореног мора као баштине човјечанства" у којем заступа противно гледиште т.ј. да данас постоји vacuum iuris на океанском дну.

44) В. наш извештај наведен овде под./11 „Common heritage of mankind".

45) Резолуција бр. 2574 (XXIV) „Ц" од 15. децембра 1967. била је усвојена са 62 гласа за, 28 против и 28 уздржаних. Југославија је гласала „за", а против су гласале, међу осталима САД, Совјетски Савез, Француска, Енглеска, Италија, Канада, Јапан итд.

У тој резолуцији дословце се каже:

а) државе, правне и физичке особе обавезне су, да се уздржавају од свих активности експлоатације океанског и морског дна и њихових подземља иза граница националне јурисдикације.

б) неће бити признат никакав захтев на било који део те површине или њезиних богатстава.

зума. Запажено интересовање да се дође што пре до утврђеног међународног поретка на океанима и морима постоји не само због преке потребе да се реше спорна теоријска питања већ и због извесних насталих затегнутих ситуација.

У Егејском мору настао је спор између Грчке и Турске што је 23. јула 1976. из Истамбула испловио турски брод за истраживање нафте „Сизмик 1" (ранији „Хора"). Према турским обавештењима овај брод имао је за задатак да истражује постојање нафте у деловима Егејског мора, које турска влада сматра отвореним морем, а грчка због њихове близине својим острвима својом континенталном равнином. Како Грчка има у том мору око 3000 острва ситуација је била јако забрињавајућа, и спор је био чак изнет пред Хашки суд. Разматрања пред тим судом нису довела још до међународне одлуке, те су странке биле упућене на директне преговоре. С повећаним узајамним поверењем странке су у Берну 11. новембра 1976. потписале документ о процедури у преговорима, а затим су наставиле преговоре о разграничењу континенталних равнина у Егејском мору, који се настављају и могуће воде приближењу решења спора. На Далеком Истоку није ратификован јапанско-јужно корејски споразум о заједничкој експлоатацији нафте на континенталној равнини између две земље. Овај споразум је од посебне важности за Јапан, пошто не располаже природним богатствима у подморју. Међутим постоји опозиција ратификацији тог споразума, а један од разлога противљења јесте и заинтересованост Кине да не дође мимо ње до таквог споразума. Спор између Туниса и Либије о разграничењу континенталне равнине у Габеском заливу из 1968. недавно се заоштрио.

Све ово указује на потребу да се дође до завршног споразума и да конвенција створи солидну базу за међународне односе на океанима. Међутим, разматрајући садржај досадашњег расправљања Треће конференције можемо закључити да у обраду нису узета сва питања из домена о праву мора сходно резолуцији Генералне Скупштине Уједињених Нација из 1970. и мандату датом Трећој конференцији 1973. Није се обратила довољна пажња на океански простор у целини, и то како на морску површину иза економских зона, а тако и унутар тих зона./46.

Сматрајући да океански простор претставља једну целину, било је предлога, иако само појединачних, да се Међународна власт протегне не само на подморје, већ и на море изнад морског дна и иза јурисдикција обалних држава. Раније је била позната огромна просторност отвореног мора под режимом слободе мора, а сада се предвиђа да се покрај Међународне власти за подморје, у међународној зони, уведе у економским зонама један низ националних режима, али sui generis. Раније је само копно било подељено између држава, а море које претставља 70% површине наше планете, чинило је једну међународну целину. Пошто то сутра више неће бити, јер се и велики део мора дели у економске зоне појединих земаља, појавиће

46) Усвојене резолуције 17. XII 1970. су: бр. 2749 и бр. 2750. Прва садржи петнаест начела, друга у свом делу под „Ц" наводи да су проблеми „океанског простора" међусобно повезани и да постоји потреба да се заједнички разматрају. Резолуцијом бр. 3067 (XXVIII) од 16. новембра 1973. под 3 дат је мандат Трећој Конференцији о праву мора.

се из великог броја посебних правних режима у економским зонама, разни спорови као последице потребе усклађивања супротних интереса. На мору неће више бити на једноставан начин поредак правно систематизован, као што је био раније кад је био персонификован у недовољно јасном правном режиму слободе мора.

Кад дође до свеопште конвенције, значај Треће конференције о праву мора биће у томе да ће се завршити једна еволуција. Вековима је право мора имало за објекат морску површину важну за пловидбу а затим и за риболов. Оно је традиционално било једнодимензионално. То се право преко Прве конференције до Треће конференције развија у вишедимензионално. Тиме општа еволуција права мора није завршена. Очигледно је да Трећа конференција неће удовољити свима постављеним задацима из наведене резолуције и датог јој мандата од стране Генералне Скупштине Уједињених нација. До свеобухватне обраде правног поредка на свим просторима океана и мора доћи ће када сазре идеја правног појма о целовитом Океанском простору и као последица тога наће решење за сведимензионални правни поредак на океанима.

У том смеру су већ управљена разна настојања за свестрано искоришћавање морског и подморског простора. Већ је утврђено да биљни свет мора и океана производи годишње 36. милијарди тона кисеоника, односно 70% његове масе у атмосфери. Озбиљно се говори о употреби алги за исхрану. Вештачка острва не само да су у плану већ се она и делимично остварују путем пловећих инсталација за бушотине ради проналажења нафте у подморју. Постоје планови за људска насеља на дну мора, а погледом у будућност на захтев америчке Националне научне фондације израђен је недавно пројекат подморске електричне централе с коришћењем топлотне енергије која је садржана у оканској води. Покрај тих подухвата постоји изражна тенденција за мирољубиво коришћење подморја./47.

Све јаче приближавање човечанства свима просторима мора и подморја неминовно води потреби сведимензионалне разраде будућег правног поретка на океанима и морима.

др Миленко Милић

---

47) Осмим начелом из Декларације наведене горе под./46 осигурава се искључива употреба области подморја које чини заједничко наслеђе човечанства у мирољубиве сврхе.

Генерална Скупштина Уједињених Нација изгласала је 7. децембра 1970. посебну резолуцију бр. 2660 (XXV) с текстом Уговора о забрани држања нуклеарног и другог оружја за масовно уништавање у подморју, и то са 104 гласа за, 2 против и 2 уздржана. Против су гласали Салвадор и Перу, а уздржали су се Француска и Екватор.

У вези с мирољубивом употребом подморја карактеристично је мишљење Duke E. Pollard-а да чланови 3. и 28. америчког предлога (в. овде под./15) имају сличан садржај као и чл. 7 предлога шест социјалистичких земаља (в. овде под./34). Наиме, он налази да ови чланови дају могућност страним државама да подигну инсталације од војног, а не привредног значаја на континенталној равници неке обалне државе и без њеног изричитог пристанка. (стр. 611 чланака „The Exclusive Economic Zone — The Exclusive Consensus" објављен у The San Diego Law Review, Volume 12, Nr. 3, 1975.).

Ако је ова интерпретација тачна, интересантна би била, не само с гледишта практичног — т. ј. мирољубивог коришћења подомрја већ и гледишта овде изложеног аспекта, да су проблеми Треће Конференције дали могућност новог разврставања држава, без обзира на њихове различите политичке системе.

— РЕЗЮМЕ —

Значение и работа третьей конференции по морскому праву

Дискуссия на конференции по основным вопросам, ожидающим своего разрешения, показала, что политические и экономические проблемы в своей сложности не представляют единую неправленность причинностей, а взаимно переплетаются. Имеющий большое значение процесс установления нового международного экономического порядка, исходя из устранения кризисных противоречий в мировом хозяйстве, не может не быть без влияния на ход рассмотрения вопроса о справедливом распределении рессурсов морей и океанов, о чем говорилось на третьей конференции по морскому праву. С этой точки зрения, из переговоров и попыток сторон добиться на конференции соглашения, учитывая будущий международный экономический порядок, вытекают следующие новые общие понятия:

— степень развития государств,
— общее наследство человечества,
— закрепление экономических зон,
— смягчение экономического неравноправия внутриконтинентальных государств,
— международный орган по распределению рессурсов морского дна.

От исходной концепции об общем наследстве человечества, по которой как можно большая часть морского дна будет общей и наделимой, пришли к противоположному заключению, по которому свитается целесообразным широкие морские пространства разделить экономическими зонами между прибрежными государствами. Интересы внутриконтинентальных государств должны решаться в экономических зонах путем двухсторонних или межгосударственных соглашений. Но в наши дни остались нерешенными не только определение в принципе прав и обязанностей внутриконтинентальных государст в отношении их доступа к морю в экономических зонах соседних государств, но остались невыясненными и ненамеченными вехи, в границах которых могло бы происходить их использование на практике. Для каждого внутриконтинентального государства решение может быть отличным от решений других государств из-за из различного географического положения.

Развивающиеся страны согласились с установлением Международного центра в качестве единого органа по рессурсам дна, в то время как технологически передовые страны настаивают на предоставление операций их компаниям. Имеется предложение о совместном участии в операциях и предприятий Международного центра и частных компаний. Между развитыми и развивающимися странами существует расхождение по вопросу, какой из сторон должна принадлежать главная роль.

Ни в каком случае не может быть принят тезис о „vacuum juris" для дна морей и океанов, ибо существует принцип „общего наследства человечества".

SUMMARY

The Significance and the Course of the Third Conference on the Law of the Sea

The consideration at the Conference of the key issues awaiting their rather delayed solution indicates that, in their complexity, the political and economic problems do not fall within a single casuality direction, but are among themselves intermingled. A big process for the establishment of a new international economic order, based on the abolishment of the contradictory situations emerging in the world economy, obvisiously exercises an influence upon the discussions at the Third Conference on the Law of the Sea concerning an equitable distribution of submarine resources. From this point of view, on the basis of the negociations and attempts of hatmonizing the views of the present Conference, and having in mind the future international economic order, the following new general concepts can be deducted:

— development of the State

— common heritage of mankind

— exclusive economic zone

— alleviation of economic inequality of geographically disadvantaged States.

— international administration for the distribution of submarine resource.

From the initial conception of the common herotage of manking for the greates part of submarine area to become common and indivible, a different conclusion has been reached that it is suitable, by way of the economic zones, to dividx the vast sea perifery among coastal States. As it concerns the land locked countries their interests in the economic zones of the neighbouring countries could be protected by the bilateral or regional agreements. On the other side, as far as the users of such rigts are concerned, it is also not clear how to determine the contours within which coastal States could in practice use the rights, as this varies for each of these States, depending on their geographical position.

The developing countries accepted the Enterprise of the International Authority as the sole operator in seabed mining, whereas the technologically advanced group insisted on operations by private enterpreneurs. There is now proposal for participation of both, the Enterprise and private companies. The disagrement lies now in the respective importance given to two parties. It is impossible to adopt the thesis of the existence of a „vacuum iuris" in the ocean submarine areas for the existing concept of the common heritage of mankind.

— RÉSUMÉ —

L'importance et le cours de la Troisieme conference sur le droit de la mer

Les débats à cette Conférence sur les questions-clés, qui attendent dans la suite leur solution, font ressortir que les problèmes politiques et économiques dans leur complexité ne se rangent pas dans un sens de la causalité, mais qu'ils s'entrelacent entre eux. Le grand processus d el'établissement du nouvel ordre économique international, en partant de l'élimination des contradictions de crise dans l'économie mondiale, ne peut avoir de l'influence sur les débats relatifs à la répartition équitable des richesses sous-marines, qui se développent à la Troisième conférence sur le droit de la mer. Sous ce dernier aspect, des négociations et des tentatives de la coordination des attitudes à cette Conférence, et dans la vision de l'ordre économique international futur, se déduisent les nouvelles notions générales suivantes:

— l'état de développement des Etats

— l'héritage collectif de l'humanité

— la zone économique exclusive

— l'atténuation de l'inégalité économique dans les pays géographiquement désavantagés et

— la gestion internationale de la répartition des richesses de l'espace sous-marin.

En se basant sur la conception de départ relative à l'héritage collectif de l'humanité, à ce que la plus grande partie de l'aspace sous-marin soit collectif et indivisible, on est arrivé à la conclusion opposée, selon laquelle il est opportun que par la voie des zones économiques la vaste périférie de la mer soit divisée entre les Etats riverains. Les intérêts des Etats non-riverains doivent être réglés dans la zone économique par la voie des conventions bilatérales ou régionales. Mais, aujourd'hui, non seulement qu'on n'a pas réussi à trouver une solution à la reconnaisanceen principe du droit des Etats non--riverains dans les zones économiques des pays voisins, mais aussi les contrours ne sont pas clairs, dans lesquel pourrait se développer l'exploitation pratique; ce qui peut être différent pour chacun des Etats non-riverains à cause de leurs situations géographiques différentes.

Les pays en voie de développement ont adopté le Pouvoir International en tant que seul opérateur dans l'exploitation sous-marine, tandis que les pays technologiquement développés insistent pour que les opérations soient effectuées par leurs compagnies. Il y a une proposition selon laquelle dans les opérations l'Entreprise du Pouvoir International et les compagnies privées pourraient participer ensemble. Les discordances existent entre les pays développés et les pays en voi de développement sur la question à quel part doit être dévolu le rôle principal.

On ne peut absolument pas admettre la thèse relative au „Vacuum Juris" pour l'espace sous-marin océanique, en raison même du pricipe existant relatif à „l'héritage collectif de l'humanité".

ПРИЛОЗИ

О СИСТЕМУ ДОПУНСКОГ ОБРАЗОВАЊА РАДНИКА УПРАВЕ У СР СЛОВЕНИЈИ

(полазни основи и концепције могућег новог регулисања)

1. *Полазни основи.* — Овај прилог није оријентисан на истраживање и разматрање целокупног комплекса питања у вези са образовањем стручних радника управе који раде на подручју јавне управе. Циљ овог прилога јесте да утврди концепције система допунског образовања радника управе у државној управи у СР Словенији. Он се односи на питања у вези са допунским образовањем стручних радника управе који раде у републичким и општинским органима управе у СР Словенији. Оправдано се може, међутим, очекивати да ће бити интересантан и за оне стручне раднике који раде у бројним стручним службама самоуправних интересних заједница које се развијају.

Даље знатно органичење овог прилога јесте у томе да се у њему, као што се види већ из самог назива, разматрају питања у вези са допунским образовањем стручних радника управе. Под допунским образовањем стручних радника управе овде подразумевамо сталне и систематске напоре за подизање стручног нивоа и знања радника управе, тојест оних стручних радника управе који већ раде у органима управе и који испуњавају основне услове, прописане за њихова радна места.

У њега, међутим укључујемо и систем стручне обуке приправника, тојест оних радника управе, који истина испуњавају прописане услове за попуну радног места, али којима је ово прво запослење и из тог разлога још немају потребно радно и стручно искуство. Из реченог произилази да овде нисмо разматрали иначе ванредно значајна питања о томе, на који начин организовати и спроводити систем општег школовања кандидата за рад у јавној управи као ни питања, на који начин обезбедити подизање потребних стручних знања оних радника управе који не испуњавају услове за радна места на којима раде. Схватљиво је да би у циљу систематског разматрања више одговарало кад бисмо отпочели најпре разматрањем споменута два питања, а тек затим прешли на разматрање допунског образовања које представља само логичан наставак дотадашњег школовања и осталих видова васпитно-образовног процеса. Међутим, због изузетне актуелности питања у вези са системом допунског образовања чини нам се потребним да управо са њиме и отпочне наше разматрање.

На крају треба да скренемо пажњу и на то да је само питање образовања стручних радника управе у тесној вези са низом других системских питања која се нарочито односе на улогу и положај органа управе у нашем друштвеном систему, као и на питања унапређивања стручних радника у управи. Треба, наиме, да смо свесни чињенице да је доследно остваривање система обавезног допунског образовања стручних радника управе у вези са њиховим унапређивањем и са томе адекватним награђивањем њиховог рада. На ова питања посебно скрећемо пажњу из разлога, јер се тек њиховим системским решењем може обезбедити унутрашња чврстина предложеног система допунског образовања.

На крају треба рећи и то да није могуће сматрати све видове стручног усавршавања радника управе за њихово допунско обрзовање у смислу предложеног система. Овде имамо у виду овакве форме усавршавања, као што су, на пример: стални или повремени радни састанци појединих врста радника управе, индивидуалне студије прописа и стручне литературе и са тиме повезано праћење друштвеног развоја, повремена размена искустава између органа управе и други видови сарадње и преношења искустава између органа управе у оквиру једне или више друштвено-политичких заједница. Ове и друге сличне форме стручног усавршавања представљају, истина, веома значајан начин проширивња и продубљивања стручног хоризонта радника управе, међутим, ми сматрамо да овакве форме представљају саставини део редовног рада радника управе.

2. *Концепција предложеног система.* — Основна концепција новог система допунског образовања могла би се укратко приказати следећим карактеристикама: Систем допунског образовања требало би да представља систематски и дугорочан процес који би у принципу био јединствен за све органе управе. Из тог разлога он би требало да се заснива на истим програмским основама. Сам систем требало би остваривати таквим образовним условима и формама које могу да се на исти (или барем сличан) начин спроводе у свим органима управе. Финансирање образовног процеса требало би да буде регулисано на јединствен начин (у комбинацији наменског трошења средстава образовања са трошењем на основу самоуправних споразума као и допунских средстава из републичког буџета).

Нови систем допунског образовања требало би што пре нормативно регулисати. До доношења прописа којима би се регулисао целокупан комплекс питања у вези са образовањем и напредовањем стручних радника управе, требало би свакако обезбедити барем нормативно регулисање за обавезно допунско образовање. Основни принципи требало би да буду садржани у закону којим би се на нов начин регулисала самоуправна права и обавезе радника као и односи на раду у органима управе у СР Словенији. Законом би требало прописати обавезе и права радника управе у вези са њиховим допунским образовањем. Поједине законске норме требало би даље разрадити и допунити апстрактним управним актима, донетим на основу овог закона. У том циљу би требало, пре свега, изменити и допунити норме које су садржане у постојећој Уредби о доношењу правилника за рад, о приправничком стажу, о полагању стручних испита као

и о другим облицима стручног образовања у органима управе у СР Словенији (Ур. лист СРС, бр. 5/69). Предложени нови систем допунског образовања могао би се ближе регулисати општим самоуправним актима, нарочито друштвеним договором који би донеле републике, општине и републички одбор синдиката радника друштвених делатности Словеније, а такође и одговарајућим самоуправним споразумима. Сматрамо корисним да једном оваквом нормативном регулисању приступе и самоуправне интересне заједнице и да њиме регулишу, у заједници и сарадњи са државним органима, на јединствени начин и образовање стручних радника у стручним службама самоуправних интересних заједница.

3. *Предлог новог система.* — Новим системом допунског стручног образовања радника управе било би обухваћено како стручно усавршавање приправника, тако и стручно усавршавање оних радника управе, који су већ запослени у општинским и републичким органима управе на подручју СР Словеније. Карактеристике предложеног система могли бисмо сумарно приказати с обзиром на следеће саставне делове односно елементе новог система:

1. садржинске концепције образовних програма,
2. форме и методи допунског образовања,
3. мотивисање радника управе,
4. организација и спровођење образовања,
5. финансирање новог система,
6. остала питања.

3.1. *Садржинске концепције програма образовања.* — Програми образовања, по којима би се спроводило допунско образовање, били би у принципу двојаки. Прва група програма обухватила би општа знања, која би садржала марксистичко, идејно-политичко и друштвено усавршавање као и општа теоретска знања. Друга група програма обухватала би, међутим, поједина стручна знања која су типична за поједина рада места у органима управе.

Допунско образовање конципирано је као перманентан процес, па би сходно томе и програми требало да буду садржински томе адекватно конципирани. Програми не би смели да буду крути и непроменљиви јер би у том случају изгубили своју сврху. Треба, наиме, имати у виду начело по коме би требало да радници управе барем једанпут годишње учествују на курсевима или семинарима у склопу допунског образовања, те би из тог разлога понављање истих програма за исте учеснике било бесмислено. Ове програме би, дакле, требало барем једанпут годишње модификовати, док би, међутим, требало приликом евентуалних значајних измена правних аката или приликом значајнијих друштвених промена овај посао обавити и у кратким временским интервалима. Треба нагласити да је друштвено-политичко усавршавање неодвојиво повезано са општим теоретским знањима за потребе радника управе, а оба ова вида дају им солидну основу за схватање појединих ужих специјалних знања.

Организатори допунског образовања требало би да израде програме за курсеве односно семинаре за сва типска радна места у државној уп-

рави. Из ових програма морала би да се види сврха курса (семинара), профили радних места којима је он намењен, навођење тема које ће се разматрати, број часова и трајање курса (семинара) као и начин преношења знања (предавања, практичне вежбе, дискусије, демонстрације итд) и начин испитивања знања на крају завршеног курса (семинара). Поштујући начела да систем допунског образовања треба конципирати садржински и методолошки јединствено за подручје читаве СР Словеније, ови програми би у том погледу требало да буду израђени на јединствени начин, што значи да би они требало да се усклађују код главног координатора допунског образовања. Одступања од овог начела била би дозвољена само у изузетним случајевима за специјалне потребе општинских органа управе који би имали потешкоће са кадровском попуном.

Учествовање у формама допунског образовања било би у принципу обавезно за све раднике управе. Као алтернативна могућност може се предвидети ослобађање од ове обавезе за оне раднике управе који имају дугогодишњи радни стаж или се налазе непосредно пред пензионисањем.

3.2. *Форме и методи допунског образовања.* — Као основни вид преношења допунског стручног знања радницима управе предлажемо стручно усавршавање на семинарима и курсевима.

Циљ ове форме допунског образовања јесте да радници управе пробуде своје практично и теоретско знање на целокупном свом или на ширем свом делокругу рада. Семинари и курсеви би, поред предавања, обухватали и практичне вежбе, стручне демонстрације и обраду односно разраду појединих стручних случајева из ужег специјализованог подручја. Барем један месец пре отпочињања семинара требало би обезбедити програмиране индивидуалне студије. Учесници семинара били би дужни да проуче семинарску грађу односно материјал.

По истеку једног или два месеца накнадних студија после семинара уследило би испитивање новостеченог знања. У том периоду учесници би требало да имају на располагању недељно око 10 часова за индивидуалне студије.

Семинари односно курсеви би требало да буду организовани у сконцентрисаној форми и да буду по могућности интернатског типа. На тај начин овакав семинар би постао интензиван целодневни семинар са око 10 часова дневно унапред припремљеног и организованог наставног рада (предавања, вежбе, дискусије, демонстрације итд.). Поједини семинар (курс) требало би да траје 4—5 дана. Обим семинара за све разноврсне профиле радних места у државној управи је, наравно, тешко предвидети, те су због тога у том погледу могућа и одступања. Оријентационо, међутим, сматрамо да би свакако требало организовати по један петодневни интензивни семинар у периоду од једне године.

Семинаре (курсеве) би требало организовати посебно за управне раднике са високом школском спремом и посебно за управне радника са вишом и средњом школском спремом. Као алтернативу дозвољавамо и могућности организовања заједничких семинара за високе и више школске профиле, а посебно само за средњошколске профиле.

Након завршеног постсеминарског индивидуалног студирања уследило би обавезно испитивање знања учесника семинара и то помоћу тестова. Посебне тестове органи управе могли би да обаве и пре почетка семинара тако да бисмо резултатима тестирања могли, осим знања учесника, утврђивати и целисходност самог семинара. Поред решавања тестова користан вид испитивања знања представљало би и решавање случајева из праксе у виду писмених задатака. Испитивања знања били би ослобођени радници управе у периоду од последњих пет година уочи пензионисања.

Организатор допунског образовања на семинару (курсу) издао би радницима управе потврду о форми и трајању допунског образовања као и писмену оцену о извршеном испиту знања. Ова потврда односно писмена оцена доставља се и органу управе који је радника управе упутио на допунско образовање и у органу се улаже у одговарајућу персоналну кадровску документацију.

3.3. *Мотивисање радника управе.* — Од великог значаја по ефикасност допунског образовања је одговарајућа мотивисаност радника управе. У том циљу могли би се предвидети разни видови стимулације, међу којима би дошле у обзир, пре свега, следеће могућности које се односе на награђивање и напредовање радника управе.

Оним радницима управе који редовно учествују у допунском образовању, требало би да припадне посебна додатна повишица личних примања у висини отприлике 5% до 10% аконтације њиховог личног дохотка. Критеријум за право на ову повишицу требало би да представља успешно положени испит знања, стеченог допунским образовањем.

Приликом избора радника за сложенија радна места у органима управе требало би узимати у обзир, поред осталих мерила и услова, и резултате односно успех у њиховом допунском образовању. Будући да је у оправданом интересу државне управе, да за један даљи временски период веже оне раднике управе који су показали успех у свом допунском образовању, било би такође од користи кад би ову чињеницу узимали у обзир у решавању њихових стамбених потреба.

Горе наведене могућности требало би нормативно регулисати одговарајућим друштвеним договорима и самоуправним споразумима.

3.4. *Организација и спровођење образовања.* — Полазимо од становишта које би требало нормирати и правним актима, наиме, да су органи управе дужни да се старају о допунском образовању својих радника. Сматрамо, да би ова дужност требало да се односи на све органе управе, наравно не на све са истим интензитетом.

Основи носилац и координатор допунског образовања радника управе требало би да буде републички Секретаријат за правосуђе, организацију управе и буџет у сарадњи са Секретаријатом за кадровска питања у Извршном већу Скупштине СР Словеније. Овај Секретаријат усклађивао би напоре за реализацију новог система допунског образовања, али и непосредно организовао општи део овог образовања помоћу општих програма образовања за све раднике управе. Ресорни републички секретаријати старали би се о организовању посебног дела допунског образовања са по-

себним стручним програмима и они би такође прописивали стручне програме за поједине форме допунског образовања који би програми важили јединствено за поједине врсте управе. Коначно, и општински органи управе би, с обзиром на специфичне потребе у редовима својих управних радника, требало да у сарадњи и уз помоћ републичких органа управе организују конкретне појединачне форме допунског образовања у оквиру њихове друштвено-политичке заједнице.

Извођачи допунског образовања требало би да буду, пре свега, постојеће образовне институције у Словенији, у заједници са којима би требало израдити дугорочни план и закључити одговарајуће самоуправне споразуме о извођењу образовног процеса. Из реда образовних институција у Словенији дошло би у обзир у том циљу нарочито ове:

— Марксистички центри при ЦК СК Словеније

— Правни факултет у Љубљани,

— Факултет за социологију, политичке науке и новинарство у Љубљани,

— Висока правна школа у Марибору,

— Виша управна школа у Љубљани,

— Висока школа за организацију рада у Крању.

Поред наведених школских односно образовних институција било би потребно да се за разматрање појединих стручних области ангажују и друге високошколске и средњошколске установе и заводи.

Било би корисно кад би се ови семинари и курсеви изводили у регионалним центрима. Као предаваче и за друге видове допунског образовања у оквиру семинара требало би ангажовати, поред предавача из наведених високо и више-школских образовних установа, у знатној мери и признате, истакнуте стручњаке из оперативних органа.

3.5. *Финансирање новог система.* — За неометано одвијање допунског образовања нужно је потребно да се успостави посебан систем обезбеђивања средстава за његово финансирање. Пре свега би било потребно обезбедити потребна средства за координисање допунског образовања и за његово јединствено извођење. Ова средства би требало да буду обезбеђена у оквиру републичког буџета.

Поред тога и све друштвено-политичке заједнице морале би обезбедити потребна додатна средства органима управе у вези са спровођењем допунског образовања. Овим средствима требало би да се покривају како материјални расходи (путни трошкови, дневнице, набавка стручне литературе), тако и део личних доходака чија би се расподела вршила с обзиром на успешно обављену проверу односно положени испит знања стеченог допунским образовањем.

Основе и критеријуме за одређивање и обезбеђивање односнох средстава за рад органа управе требало би утврдити посебним друштвеним договором.

3.6. *Остала питања.* — У досадашњим тачкама од 3. 1. до 3. 5. разматрали смо допунско перманентно образовање радника управе који су већ запослени у органима управе. У свим досадашњим излагањима имали смо, према томе, у виду њихово допунско стручно образовање. У реду преосталих питања, о којима би требало водити рачуна приликом увођења новог система, на првом месту се налази стручна обука приправника као и начин провере њиховог знања.

За обуку приправника важиле би сличне форме образовања које би требало да важе за раднике управе, и то комбиновање праграмираног индивидуалног студирања уз упознавање са практичним случајевима струке и уз организовање интензивних семинара. У току свог приправничког стажа који би могао да буде флексибилан (у трајању од шест месеци до две године), приправници би требало да учествују барем на четири петодневна семинара. Полагање стручног испита као вида за проверу знања приправника након истека приправничког стажа у једној таквој форми, као што је познајемо сада, не би више имало смисла. Њега би требало заменити проверама знања након сваког завршеног семинара. Један вид провере знања приправника требало би да представља и комбинација решевања тестова и практичних задатака.

Као алтернативна варијанта могло би се наравно предвидети и да сада прописано полагање стручног испита приправника, будући да није у директној супротности са предложеним новим системом допунског образовања. У погледу посебних стручних испита који се односе на ужа стручна знања и који се изводе на основу посебних прописа, сматрамо да би ови посебни стручни испити могли у почетку да остану неизмењени. О њиховим евентуалним изменама могло би да се разматра тек након извесног времена, када би нови систем одређени период времена већ функционисао.

Посебно питање односи се још на новодошле раднике управе који се запосле у органима управе, али којима ово запослење не представља њихово прво радно место и који, према томе, већ имају и радна искуства из других области, а међутим, нису још положили стручни испит. Сматрамо да за оне раднике који имају барем три године радног стажа, не би требало да важи обавеза полагања стручног испита. За њих би, наравно, важила, пак, обавеза да већ у првим месецима свог рада у органима управе учествују у формама стручног образовања.

На крају треба да скренемо пажњу и на чињенице да нови систем допунског образовања не може да се уведе преконоћ. Још пре његовог спровођења потребне су брижљиве припреме. Због недостатка искуства, а нарочито због организационих и кадровских питања у вези са увођењем предложеног система, било би га могуће уводити само постепено. Због тога у прелазном периоду не би било корисно потпуно прекинути са постојећим познатим формама допунског образовања радника управе као и обуке приправника.

ПРИЛОГ:

ТЕЗЕ ЗА НОРМАТИВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПРЕДЛОЖЕНОГ СИСТЕМА

У овом прилогу дат је приказ неких могућности за правно-нормативно регулисање питања допунског образовања радника у органима управе.

Питања допунског образовања радника у органима управе регулишу се, у складу са њиховом природом, разним актима и то општим правним актима, као што су закони и апстрактни управни акти Извршног већа и органа управе као и самоуправним нормативним актима, као што су друштвени договори и смоуправни споразуми.

За правно-нормативно регулисање новог система допунског образовања радника управе долазе у обзир следећи правни односно самоуправни нормативни акти (овде названим радним називима):

1. Закон о самоуправним правима и обавезама радника и о односима на раду у органима управе у СР Словенији;

2. Уредба о допунском образовању радника и о стручној обуци приправника у органима управе;

3. Друштвени договор о основама допунског образовања радника у органима управе;

4. Друштвени договор о обезбеђивању средстава за рад државних органа;

5. Самоуправни споразум о мерилима за расподелу средстава за личну и заједничку потрошњу радника радних заједница органа управе и стручних служби скупштина друштвено-политичких и самоуправних интересних заједница (самоуправни споразум за делатност);

6. Самоуправни споразум о расподели средстава за личну и заједничку потрошњу радника у појединoм органу управе (самоуправни споразум појединог органа).

Наведеним правним односно самоуправним нормативним актима требало би, по нашем мишљењу, регулисати нарочито следећа питања, која приказујемо за сваки акт посебно:

1. *Закон о самоуправним правима и обавезама радника и о односима на раду у органима управе у СР Словенији*

У овом Закону требало би да буду садржана основна начела за допунско образовање радника у органима управе, код чега би требало да буду укључена и основна питања о стручној обуци приправника, и то:

а) *допунско образовање* — требало би прописати обавезу свих стручних радника у органима управе, да су дужни да се у току свог рада стално допунски образују;

— требало би прописати обавезу органа управе да обезбеђују одговарајуће услове за стално и систематско допунско образовање радника;

— начин за спровођење допунског образовања радника у органима управе требало би да, у складу са наведеним начелима, пропише Извршно веће Скупштине СР Словеније својом уредбом;

— специфичне програме допунског образовања требало би да утврде радници односно органи управљања у одговарајућим органима управе, програме појединих видова допунског образовања, који треба да се изводе на јединствени начин у појединим врстама органа управе, требало би да утврди надлежни ресорни републички орган управе, а програме општег образовања који би се изводили на јединствени начин за све огране управе утврдио би Републички секретаријат за правосуђе, организацију управе и буџет.

б) *стручна обука приправника* — као начело треба поставити да се лице које након завршене високе, више или средње школе први пут стиче својство радника, прихвата на рад у орган управе као приправник;

— треба одредити трајање приправничког стажа (на пример: од шест месеци до једне године);

— треба одредити начин проверавања стручних искустава по истеку приправничког стажа (стручни испит или други облици провере знања);

— треба утврдити права приправника који са успехом положи испит стручних способности (распоређивање на радно место које одговара његовој стручној спреми) односно права приправника који овакву проверу не обави са успехом (распоређивање на друго радно место, за које испуњава услове);

— треба утврдити обавезу органа управе да сваке године доноси план о примању приправника на рад.

1. *Уредба о допунском образовању радника и о стручној обуци приправника у органима управе*

У складу са начелима закона из претходне тачке Извршно веће Скупштине СР Словеније требало би да својом уредбом (наведен је њен радни назив) регулише нарочито следећа ближа питања о одопунском образовању односно стручној обуци приправника:

а) *допунско образовање* — треба прописати обавезу да стручни радници у органима управе сваке године најмање 5 дана присуствују посебним курсевима (семинарима) за допунско образовање;

— након завршеног курса (семинара) требало би извршити проверу односно испитивање стеченог знања;

— треба ближе прописати начин увођења курса (семинара) као и провере знања за оне видове допунског образовања који треба да се изводе на јединствени начин у појединим врстама органа управе, течајеве (семинаре) и проверу стеченог знања требало би да организује Републички секретаријат за правосуђе, организацију управе и буџет у сарадњи са одговарајућим ресорним републичким органима управе,

Питања која су наведена у претходним алинеама, могла би се по нашем мишљењу регулисати и посебним друштвеним договором, који је као алтернатива предвиђен у тачки 3. овог прилога.

б) *стручна обука приправника* — треба ближе одредити трајање приправничког стажа за поједине врсте спреме односно образовања;

— треба прописати начин извођења стручне обуке (прописани програм, вођење дневника);

— треба утврдити начин проверавања стручних искустава; детаљнија питања у вези са самим полагањем испита (састав испитне комисије, испитни рокови, начин вођења записника, одвијање испита, начин испитивања и слично) требало би, међутим, да пропише републички секретар за правосуђе, организацију управе и буџет својим правилником.

3. *Друштвени договор о основама допунског образовања радника у органима управе*

У тачки 2. под а) наведена су она питања допунског образовања која би требало да буду предмет извршног прописа Извршног већа Скупштине СР Словеније. Алтернативна и можда и подеснија могућност за решавање наведених питања била би, међутим, да се све ово регулише у посебном друштвеном договору. Овај друштвени договор, чији би радни назив могао да гласи: „Друштвени договор о основама допунског образовања радника у органима управе" требало би да закључе све друштвено-политичке заједнице и Синдикат.

Поред питања, наведених под тачком 2а) овог прилога, поменути друштвени договор требало би да садржи и следеће:

— њиме би требало утврдити начело да са успехом извршена провера односно испит знања, стеченог допунским образовањем, представља посебну основу приликом утврђивања личних доходака радника у органима управе,

— требало би њиме утврдити начело да се приликом избора радника на сложенија односно одговорнија радна места у органима управе узима у обзир, поред осталих критеријума и услова, и са успехом обављена провера односно испит знања, стеченог допунским образовањем.

Уколико друштвени договор из ове тачке не би био донет, треба размислити о могућности да се питање из алинеје 2. претходног става укључи у одговарајућој форми у постојеће друштвене договоре о кадровској политици.

4. *Друштвени договор о обрезбеђивању средстава за рад државних органа*

Овим друштвеним договором требало би, у складу са одредбама члана 3. став 1. Закона о средствима за рад органа управе у СР Словенији (Ур. лист СРС, бр. 15/73) утврдити основе и мерила за одређивање

и обезбеђивање средстава за рад органа управе (лични дохоци, материјални расходи, заједничка потрошња). Овај договор би требало да закључе републике, општине и Републички одбор Синдиката радника друштвених делатности Словеније.

Наведеним друштвеним договором требало би утврдити обавезу друштвено-политичких заједница да обезбеђују органима управе одговарајућа додатна средства за извођење допунског образовања и то како за материјалне расходе (путни трошкови, дневнице) тако и за део личних доходака чија би расподела требало да се врши с обзиром на успешно обављену проверу односно положени испит знања, стеченог допунским образовањем.

Овим друштвеним договором СР Словенија би требало да се још посебно обавеже да ће обезбедити средства за организацију курсева (семинара) за допунско образовање, које би требало да по посебним програмима организују републички органи управе. Носилац коришћења ових буџетских средстава требало би да буде Републички секретаријат за правосуђе, организацију управе и буџет.

5. *Самоуправни споразум о мерилима за расподелу средстава за личну и заједничку потрошњу радника радних заједница органа управе и стручних служби скупштина друштвено-политичких и самоуправних интересних заједница*

Овим самоуправним споразумом (за делатност) требало би у вези са обезбеђивањем односно коришћењем одговарајућих средстава за допунско образовање регулисати нарочито следећа питања:

— приликом расподеле средстава за личне дохотке требало би утврдити посебно мерило и то — са успехом обављена провера знања, стеченог допунским образовањем; радници, који су ову проверу обавили са успехом, требало би да примају 5% до 10% више аконтацију личног дохотка, обрачунату на основу обрачунске вредности критеријума посла, који обављају;

— требало би утврдити право радника да у оквиру предвиђеног програма има право на накнаду свих материјалних расхода у вези са допунским образовањем (путни трошкови, дневнице, студијски материјал, евентуална котизација и слично);

— требало би прихватити односно утврдити обавезу свих органа управе да ће наменска средства за образовање (у висини од најмање 1,5% од бруто личних доходака) наменити у првом реду (можда би се овде могао утврдити највиши проценат) за допунско образовање у смислу нових предлога.

6. *Самоуправни споразум о расподели средстава за личну и заједничку потрошњу радника у појединoм органу управе*

Самоуправним споразумом о расподели средстава за личну и заједничку потрошњу радника у појединoм органу управе требало би у вези

са остваривањем права и обавеза радника на допунско образовање регулисати нарочито следећа питања:

— ближе треба утврдити начин расподеле средстава за личне дохотке с обзиром на посебно мерило — успешну проверу стеченог знања и утврдити конкретан проценат односно износ средстава на која радник има право по овом основу;

— ближе би требало утвриди права радника на накнаду одговарајућих материјалних издатака у вези са допунским образовањем (путни трошкови, дневнице, студијски материјал, евентуална аконтација и слично);

— требало би утврдити ближе услове и начин коришћења посебних наменских средстава за образовање (1,5% од бруто дохотка);

— требало би размислити о могућности да се са успехом обављена провера знања, стеченог допунским образовањем, узима у обзир и као један од критеријума приликом утврђивања услова за доделу станова односно кредита за станове.

др Ловро Штурм

РАЗВОЈ ТЕОРИЈСКИХ СХВАТАЊА О РАЗМЕШТАЈУ ИНДУСТРИЈЕ

Творцем теорије локације сматра се немачки економиста Тинен *(J. H. von Thünen)*. У свом делу, насталом пре 150 година, он разрађује апстрактну локациону теорију пољопривредног типа у којој доминантан утицај има удаљеност тржишта од места производње ([1]). Тинон конструише тзв. „изоловану државу" (апстрахује спољнотрговинску размену) која је заокруженог облика и једнако плодног земљишта, са градом у геометријском средишту као јединим центром потрошње. Путна мрежа је равномерне густине, а једино превозно средство које служи при обрачуну транспортних трошкова јесте сточна запрега. Основни задатак јесте, после свих ових поједностављења, како земљиште најрационалније економски искористити. На то, према Тинену, делују три основна фактора: а) трошкови производње; б) цена пољопривредних производа у земљишном центру потрошње и в) висина транспортних трошкова. У овако конципираном моделу профит се може изразити следећом формулом:

$$Pf = Vr - (Tp + Tt)$$

где је Pf = профит; Vr = вредност продатих производа; Tp = трошкови производње и Tt = трошкови транспорта.

По овим критеријумима се формирају зоне пољопривредне производње и у њима се лоцирају пољопривредна газдинства. Идући од центра производња се рејонизује системом концентричних кругова и то тако да се најближе центру гаје производи велике тежине у односу на вредност, као и производи који не подносе дуг транспорт (млеко, воће). У удаљенијим круговима предност се даје културама нижих транспортних трошкова у односу на њихову вредност.

Са становишта савременог развоја локационе мисли оваква схватања се, најблаже речено, могу оценити као наивна, пуна неодрживих претпоставки и крајње статична. Овакво мишљење изрекао је и Маркс тридесет година након излажења Тиненовог дела([2]). Значај Тинена је ипак у томе што је скоро цео век пре осталих указао на значај простора у вези са организовањем процеса производње. То је прва смештајна теорија (и једна од ретких уопште) која се искључиво односи на локацију у пољопривреди. Зато га и називају „оцем теорије локације"([3]).

Ако је Тинен први теоретичар локације уопште, онда су Виљем Лаунхарт *(Wilhelm Launhardt)* и Алфред Вебер *(Alfred Weber)* први поставили принципе за просторни размештај индустрије.

Коментатори изричито наглашавају прелаз који Лаунхарт чини од локације пољопривреде на локацију индустрије. Он математички показује

1) J. H. von Thünen, Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Hamburg, 1826.
2) К. Маркс, Капитал, I део, Култура, 1947, стр. 517 (фуснота).
3) W. Isard, Location and Space-Economy, изд. 1962, стр. 33.

како трошкови превоза одређују, у функцији дате локације налазишта сировина, погонског горива и места потрошње најекономичнију тачку за индустријску производњу. У тако затвореном троуглу налази се место где би могла да се оствари, са економског гледишта, најоптималнија локација производње.

Вебер и Леш о локацији индустрије

Алфред Вебер сматра се зачетником систематског рада на истраживању проблема индустријских локација(4). Метод апстракције који примењује заснива се на издвајању и груписању фактора локације од којих су три битна али међусобно искључива: 1) фактор минималних траспортних трошкова основни је; према транспортној „оријентацији" индустријска предузећа се подижу тамо где ће трошкови транспорта бити најмањи. 2) Фактор трошкова радне снаге који, према Веберу, нарушава основни фактор (није комплементаран транспорту); привлачи оне привредне делатности код којих је радна снага значајнија од транспорта — предузећа се лоцирају на подручјима најјефтиније радне снаге; 3) фактор агломерације, чијим се увођењем у анализу по други пут нарушава основни фактор. Он погодује делатностима где су предности агломерације, односно концентрације, значајније од минимализације транспортних трошкова. Агломерација представља тежњу да се индустријска предузећа подижу тамо где већ постоји концентрација индустрије, чиме се смањују трошкови везани за градњу инфраструктуре и елиминише непотребан транспорт.

Вебер, слично Тинену, оперише са извесним бројем упрошћавајућих претпоставки. Узима да су локације сировина и потрошачки центри дати; елиминише мобилност рада и сматра да постоји фиксност надница и неограничена понуда радне снаге; најзад, претпоставка је да се целокупна индустрија користи сировинама које се транспортују. Из ових разлога његова теорија има данас мали практичан значај за проблематику смештаја. Њен допринос је ипак у томе што представља основу радовима каснијих грађанских аутора. Вебер је први указао и на проблеме агломерације који тек у данашњим условима добијају пуну афирмацију.

Следбеници Веберови, нарочито представници теорије опште равнотеже, уносе нове елементе у теорију локације. Предел *(Predöhl)* се користи маргиналистичком техником, тј. применом феномена супституције појединих локационих фактора у процесу производње(5). Полазећи од претпоставке да су све локације фиксиране, изузев локације предузећа, Предел сматра да оријентација предузећа према периферији доводи до супституције између трошкова рада и капитала с једне стране, и трошкова ко-

4) Alfred Weber, Über den Standort der Industrien, I изд. 1909. (амерички превод Carl J. Friedrich, Alfred Weber's Theory of the Location os Industries, The University of Chicago, II изд. 1957).

5) A. Predöhl, The Theory of Location — it's Relation to General Economics, The Journal of Political Economy, June 1929.

ришћења земљишта, с друге стране. Могућности супституције налазе се међу производним факторима (земља, рад, капитал) па су с обзиром на њихову рашчлањеност и велику разноврсност комбиновања, бројне,

Пределова теорија подложна је критици због ограничених могућности локационих истраживања заснованих на маргиналистичким принципима и техници веберовско-тиненовског типа. Наиме, самом чињеницом да се у целини заснива на принципу супституције, њено је тежиште постављено на ниво појединачних фирми посматраних на кратак рок. Међутим, Пределова теорија представља претходницу апстрактне анализе просторне равнотеже фирме, која је нашла свој највиши домет у савременом грађанском аутору Волтеру Ајзарду *(Walter Isard)*. Леш *(Lösch)* се сматра теоретичарем који је први дао потпуни систем опште равнотеже у коме су приказани међуодноси свих локационих фактора([6]) На тој основи је развио своју теорију економских целина. Регион се дефинише на бази односа производних и потрошачких јединица, локације производње и тржишта, система саобраћајница и дистрибуције становништва и градова, при чему су сви чиниоци међусобно условљени и делују симултано.

Лешово дело представља прекретницу у покушају стварања систематске целине у којој су спојене различите претходне теорије у оквиру јединственог аналитичко-синтетичког приступа. Приписује му се у заслугу што је изнео, не јединствену схему тумачења којој би се признала општа вредност, већ координирану целину општег модела у оквиру којег је сваки од посебних модела прилагођен тумачењу појединачних просторних проблема.

Грађанска економска мисао у послератном периоду

Послератни развој теорија и доктрина локације индустрије дао је, по нашем мишљењу, три значајна имена у оквиру грађанске економске мисли: Сарџент Флоренса *(Sargant Florence)*, Едгара Хувера *(Edgar Hoover)* и Волтера Ајзарда *(Walter Isard)*.

Сарџент Флоренс формулише „коефицијент локације" који изражава склоност појединих индустријских грана према концентрацији или дисперзији([7]). Овај метод, иако тешко може решити конкретне просторне проблеме, представља покушај преласка од истраживања индивидуалних на истраживање комплексних индустријских локација.

Истраживања Волтера Ајзарда показују тежњу аутора да заснује теоријско-дедуктивну конструкцију у облику опште теорије локације и да је, потом, емпиријски верификује. Ајзард је конструисао скуп математичких алтернатива помоћу којих је извео услове опште просторне равнотеже помоћу разноврсних конкретних случајева локације у оквиру датог (ка-

6) A. Lösch, The Economics of Location, N. Haven, 1959. Прво издање овог дела латира из 1940, Јена.

7) S. Florence, Investment, Location and Size of Plant, Cambridge University Press, 1948.

питалистичког) економског система. Бавио се проблемима градова и њиховом величином, регионалном проблематиком и утицајем урбанизације на локацију индустрије (и обрнуто). У свом капиталном делу о локацији индустрије он дословице каже: „У ствари, мој приступ је еклектички, јер проистиче из различитих елемената различитих аутора. Његов је циљ да утврди принципе за општу теорију путем свођења базичних елемената различитих локационих теорија у заједнички једноставни израз, започињући од Веберове догме. Није циљ да се до детаља презентирају и процењују различите локационе теорије нити да се створи једна комплетна и реалистична просторна економија. Пре, са пуним сазнањем о недостацима и неоперативном карактеру принципа опште теорије, циљ је да се донесе посебна теорија локације у оквиру опште доктрине до могуће ширине"(8).

Едгар Хувер полази од индивидуалне локације (од смештаја појединих објеката), али проучавање фактора који објашњавају локалне разлике транспортних и производних трошкова подређује анализи укупних трошкова снабдевања, финализације и реализације(9). На тај начин, прихватајући Веберова схватања, Хувер систематски обрађује односе између транспортних трошкова, осталих трошкова и смештаја појединачних објеката, и успева да се подигне до проучавања међуодноса свих лоцираних објеката дате просторне целине. По њему је равнотежа тенденција а не стање. Теорија локације подложна је променама — мењају се ставови о критеријумима локације под утицајем технолошког развоја и уплива неекономских фактора. Превазилазећи становиште о доминантности приватне иницијативе на политику размештаја Хувер, уз одговарајуће економске рачунице, везује функцију одлучивања за макро субјект — државу. На крају он покреће, мада не расправља, проблем међународног усклађивања локационе политике и каже: „Само на основу поимања теорије локације можемо постепно доћи до спознаје како се региони развијају као органске целине или као компоненте националне и светске привреде"(10).

Послератни развој теорије локације не би био потпун ако не бисмо поменули допринос француских аутора овом проблему Ј. Ф. Гравије *(J. F. Gravier,* Ј. П. Бондвил *(J. P. Bondville),* Ц. Понсар *(C. Ponsard)* и Ф. Перу *(F. Perroux).* Они полазе од става да смештај индустрије треба увек тражити у склопу националне и регионалне привреде. Изричито се изјашњавају за планирање и усмеравање, а посебно за просторно планирање за које се сматра да изузетно доприноси најбољем размештају производних снага. Професор Перу се бори против географског приступа проблему локације и настоји да дефинише простор економском терминологијом(11). У том смислу значајни радови настали су у оквиру Института за примењена економска истраживања у Паризу. Разматрања о поларизованом

8) W. Isard, Location and Space Economy, New York, 1962, стр. 23.
9) E. Hoover, The Location of Economic Activity, McGraw-Hill Book Company, New York, 1948.
10) E. Hoover, Трендови локације и теорија локације, Економска мисао 4/1968. стр. 721.

развоју и половима раста такође су нераскидиво везана за име Ф. Перуа.

Клод Понсар полази у свом раду о проблемима размештаја индустрије путем критике политичке економије која, у свом класичном облику, показује потпуно одсуство просторног фактора([12]). Он подвлачи да увођење просторног фактора у економске анализе води стварању димензионалне економије која традиционалну пунктиформу економију обухвата као гранични случај, управо онако као што динамика укључује статику као посебан случај. Понсар цитира готвоо сву познату смештајну литературу не уносећи никакву теоријску или методолошку новину тако да његово дело има готово искључиво компилативан карактер.

Совјетски економисти и размештај идустрије

Упоредо са развојем грађанске теорије појављују се у периоду до II светског рата, а нарочито у послератном периоду, веома значајни доприноси совјетских аутора теорији локације индустрије коју они разматрају у посебним условима социјалистичког планског привређивања и коју везују за проблеме транспорта као фактора привредне рејонизације (Феигин, Хануков, Лившиц, Данилов, Колосовски). Приликом израде првог петогодишњег плана СССР-а покушало се чак и са коришћењем Веберове теорије локације. Убрзо се дошло до уверења да ова теорија не може послужити решавању проблема индустријских локација у контексту планске привреде СССР-а. Према Ханукову, „буржоаске теорије нису у стању да анализирају законе размештаја производних снага у социјализму, а нарочито да правилно оцене улогу транспортног фактора"([13]). Од тада, па све до најновијег времена, теорије локације веберовског типа наилазе на оштру критику у совјетској економској литератури ([14]). Феигин, Немчинов и други економисти супротстављају тим теоријама основна економско-политичка начела просторног размештаја индустрије у СССР-у (остваривање максималних друштвених ефеката, равномеран регионалан развој, бржи развој неразвијених подручја). По овим ауторима, задатак индустријских локација се не састоји у тражењу оптималних индивидуалних локационих ефеката већ у њиховој широј друштвеној улози — у реализацији планова привредног развоја.

У ствари, ово неприхватање (у периоду првих петогодишњих планова) сводило се на систематско умањивање значаја транспортног фактора у размештају индустрије. Међутим, почев од трећег петогодишњег

---

11) Francois Perroux, Economic Space: Theory and Applications, The Quarterly Journal of Economics, фебруар 1950.

12) C. Ponsard, Histoire des théorie economiques spatiales, Париз, 1959, стр. 118.

13) Е. Д. Хануков, Транспорт и размещение производства, Трансжелдориздат, Москва, 1955, стр. 97.

14) Г. Ј. Феигин, Размещение производства при капитализме и социализме, Москва, 1958, стр. 118—160.

плана (без изричног теоријског враћања на Веберове концепције) проблеми везани за транспорт постају прва брига совјетских планера.

Н. Шамбр *(H. Chambre)* у свом раду „Територијални размештај у СССР", где проучава совјетску теорију и методологију индустријске локације, сматра битним два момента: 1) Предложени методи локације односе се, углавном, на размештај производних грана. Територијално планирање налази се у почетном стадијуму; 2) методи просторног планирања локације полазе од привредних региона као датих. Транспортни фактор служи искључиво за повезивање места производње и места потрошње без повратног утицаја на формирање региона(15).

Већ од 1957. године у СССР се уочавају „све веће тенденције ка анализи транспортног фактора у регионализацији привреде"(16). Почиње се примењивати занимљива методологија за формирање регионалних привредних комплекса која узима у обзир два напред наведена недостатка: 1) смештај привредних грана проучава се зависно од њихове „регионалне склоности"; 2) усвојени критеријум размештаја јесте свођење на „минимум глобалних производних трошкова и транспорта до потрошача у оквиру националне привреде"(17). Треба исто тако истаћи да се у СССР велики значај придаје регионалној специјализацији и формирању великих индустријских комплекса. И овде се транспорт појављује као равнотежни фактор сложеног и специјализованог развоја региона у циљу оптималног привредног ефекта на националном нивоу.

Југословенска економска мисао и локација индустрије

Што се тиче југословенске економске литературе она не обилује делима посвећеним локационој проблематици. Ово се односи скоро у подједнакој мери како на предратно тако и на послератно раздобље. Пре свега, само неколико радова пружа известан увид у смештајне проблеме наше предратне индустрије(18). Послератни период, бар у почетку, нуди два рада уџбеничког карактера М. Мирковића и Д. Крндије где се локација индустрије обрађује на десетак страна, као и неколико чланака Б. Сребрића, Д. Горупића и Б. Чолановића објављених по економским часописима(19).

---

15) H. Chambre, L'aménagement du territoire en U.R.S.S., Париз, 1959.

16) Исто, стр. 216.

17) Исто, стр. 218. Госплан је чак објавио модел о географском размештају целокупне енергетске производње у 1965. години (види: Т. Живановић, Локација савремене индустрије, Рад, 1971, стр. 207).

18) — Обриси индустријске структуре Бановине Хрватске у години 1938, Загреб, 1940.
— С. Куколеча, Индустрија Југославије 1918—1938, Београд, 1941.
— М. Мирковић, Индустријска политика, Београд, 1936, стр. 173—185.

19) М. Мирковић, Увод у Економику ФНРЈ, Загреб, 1959, стр. 151—174.
Д. Крндија, Индустријализација Југославије, Сарајево, 1961, стр. 96—106.
Б. Сребрић, Неки начелни проблеми локације индустрије, Београд, Економист бр. 1—2/1957.
Б. Сребрић, Основне компоненте размештаја послератне индустрије Југославије, Београд, Економист бр. 3/1958.
Д. Горупић, Прилог методи економске анализе и избора локације индустријских објеката, Загреб, Економски преглед бр. 11/1956.
Б. Чолановић, Локација индустрије у неразвијеним подручјима, Београд, Економист бр. 3—4/1962.

Тек уназад три-четири године југословенски економисти почињу озбиљније да се баве овим проблемом (И. Крешић, Т. Живановић, О. Видојевић, Б. Пиха, Љ. Пјанић, Т. Бандин).

Најдаље је несумљиво отишао И. Крешић који, као и већина наших аутора, уважава везу између локације индустрије и просторног панирања. Поред конкретне смештајне проблематике везане за област цементне индустрије(20). Крешић се бави развојем теорије локације и оптимализацијом просторних модела применом математичких метода (класичне и поливекторске)(21). Такође су запажена истраживања која је водио у оквиру Економског института у Загребу везана за однос полицентричног система одлучивања и просторног планирања(22).

Велико интересовање побудила је својим изласком књига М. Живановића „Локација савремене индутсрије" у чијем се уводном делу аутор чак залаже за афирмисање истоимене научне дисциплине у југословенским оквирима. У првом делу Живановић синтетизовано и коректно излаже готово целокупну светску смештајну литературу, тако да овај део у великој мери има компилативни карактер. У другом делу аутор сматра да је „нужно приказати одјеке теоријско-методолошких система локације на савремене практичне концепције које нарушавају класичну и некласичну схему микро и макросмештајних модела"(23). У закључним разматрањима изнето је неколико праткичних решења из области индустријске локације на макро и микро плану у индустријски високоразвијеним земљама и земљама у развоју (СР Немачка, Француска, Индија итд.).

Треба истаћи и допринос О. Видојевића који у својој докторској дисертацији посебно разматра растући значај неекономских фактора при размештају индустријских капацитета а, такође, разрађује и моделе просторне равнотеже (опште и парцијалне)(24).

Уназад две-три године појавили су се и радови Љ. Пјанић и Б. Пихе који проблем локације разматрају у контексту питања која немају искључиво у виду размештај индустрије(25).

Недавно објављена студија Т. Бандина „Проблематика индустријског развоја и индустријског рејонирања у Војводини" привлачи пажњу тиме шо не разматра *in abstracto* значај појединих фактора локације већ нуди и конкретна решења у склопу стратегије дугорочног развоја САП Војводине до 1985. године(26)

---

20) И. Крешић, Смештај и смештајни проблем цементне индустрије Југославије, 1964 (необјављено, докторска дисертација).

21) И. Крешић, Одабрани преглед метода за програмирање индустријских локација, Загреб, Економист бр. 1/1970.

22) И. Крешић и сурадници, Полицентрични систем у просторној и тематској примјени, Економски институт Загреб, 1971.

23) М. Живановић, Локација савремене индустрије, Београд, Рад, 1971, стр. 11.

24) О. Видојевић, Теоријско-методолошке основе размештаја индустрије, Београд, 1972 (необјављено, докторска дисертација).

25) Љ. Пјанић, Просторна економија, Београд, Службени лист, 1972, стр. 169—184.
Д. Пиха, Просторно планирање, Београд, 1973, стр. 241—257.

26) Т. Бандин, Проблематика индустријског развоја и индустријског рејонирања у Војводини, Београд, Савремена администрација, 1975,

Како истиче аутор, досадашњи индустријски развој у Војводини је имао изразита обележја стихијског размештаја индустријских капацитета, а наслеђени (обично мали) капацитети, кадрови и традиција су одиграли посебну улогу у том размештају и изградњи нових капацитета. Сировинска база није имала битну улогу у овом размештају, сем у последње време у неких индустрија (нафта).

Стихијном размештају производних снага у Војводини посебно је допринело одсуство регионалног и субрегионалног елемента у средњорочним плановима развоја. Укључење ове компоненте у будуће средњорочне, а посебно у дугорочне планове, омогућиће далеко реалније и рационалније размештање производних снага у целини, а посебно индустријских капацитета.

Поред појединачних радова теоријског карактера треба имати у виду и тимски рад економиста у оквиру појединих института на изради модела размештаја низа индустријских грана, са циљем да ови модели планским органима послуже при изради средњорочних и дугорочних пројекција развоја индустрије ([27]). Ови радови представљају озбиљне покушаје утврђивања методологије за израду просторних модела и њихове примене на садашњи ступањ развоја наше индустрије.

Миодраг Љ. Панић

---

27) А. Вељковић и сарадници, Потребе индустрије Београда за простором до 2000-те године, Југословенски институт за урбанизам и становање, Београд, 1971.

— Градски завод за друштвено планирање, Полазне основе политике развоја града до 1985. године, Београд, 1974.

— Концепција дугорочног развоја Југославије до 1985. године, сводна студија, изд Конзорцијум економских института, Београд, новембра 1974,

НАСЛЕДНОПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ УСВОЈЕЊА

1. Порекло установе усвојења веома је старо и губи се у далекој прошлости. Међутим, извесни облици усвојења дуго су се задржали у многих примитивних народа, тако да они постоје и данас у неких племена у Африци и Аустралији.

Морган је доказао да су заробљеници, на нижем степену варварства, били убијани или примани (усвајани) у генс као равноправни чланови(1).

Сврха усвојења мењала се према потребама и схватањима друштва, како током дуже историје и у различитим земљама, тако и у краћим временским периодима и у истој земљи, јер се усвојењем могу постићи врло различити циљеви, од породичноправних и наследноправних до друштвено-политичких. Тако, на пример, у старом Риму, за време царства, усвојење је имало понекад за циљ да одреди наследника императору, што је редовно чињено у форми адрогације. На тај начин и из тих побуда је Аугуст усвојио Тиберија, а Клаудиус Нерона (2), Латини и перегрини су се дали усвојити да би постали *cives*, а плебејци да би постали патрицији(3).

Слична „политичка усвојења", мада са другим циљем, чињена су и много касније. Тако је Наполеон 1805. усвојио децу погинулих војника, официра и генерала после битке код Аустерлица, или 1917. Француска је донела један закон којим је усвојила децу жртава рата 1914—1918 (4). Нас, међутим првенствено занима приватноправни, односно још уже, наследоправни вид усвојења.

2. Римљани су разликовали две врсте усвојења: *adrogatio (arrogatio)* и *adoptio*. Првим обликом су се усвајала лица *sui iuris*, тако да су трпела *capitis deminutio minima*, те је и цела породица усвојеника долазила под *patriam potestatem* усвојиоца. Због таквог дејства адрогација је вршена пред куријатским скупштинама *(adrogatio per populum)*. Поступак је водио *pontifex maximus* уз строге захтеве форме. Ова старија врста адрогације могла се извршити само на територији града Рима. Император Пиус увео је нови облик —*adrogatio per rescriptum principis* који се могао користити и у покрајинама, и уз присуство жена и малолетника што је пред куријатским скупштинама било недопуштено(5).

Облик *adoptio служио* је за усвајање лица *alieni iuris*. При томе су коришћена два правна посла, *mancipatio i in iure cesio. Pater familias* би три пута предавао сина у *mancipium* (за кћери и унуке била је довољна једна манципација), и у том случају, по закону XII таблица, *„filius a patre liber esto"*. Затим је, на основу *in iure cesio*, овакво лице

1) Др А. Прокоп, Породично право, Усвојење, Загреб 1963, стр. 9.
2) L'Adoption dans les législations modernes, travaux et recherches de L'Institut de droit comparé de l'Université de Paris, Париз 1958, стр. 3 и 4.
3) Др Д. Стојчевић, Римско приватно право, Београд, друго издање, стр. 67.
4) L'Adoption dans . . . , стр. 3 и 4.
5) Dr B. Eisner и др М. Хорват, Римско право, Загреб 1948, стр. 179—180.

прелазило под очинску власт усвојиоца(6). На овај начин су се могла усвојити и женска лица и малолетници па и странци. Адопција је била по форми једноставнија од адрогације и могла се извршити и у покрајинама. Усвојеник је прелазио под очинску власт адоптанта и тиме добијао статус у новој породици као да је у њој и рођен. Са његовом природном породицом усвојеник губи сваку правну везу.

Јустинијаново право увело је два нова облика: *adoptio plena* (адоптат је морао бити усвојиочев десцендент) и *adoptio minus plena* адоптат није потомак адоптанта). *Adoptio plena* имала је последице адрогације — прелазак под *patriam potestatem adoptanta* и губитак правне везе усвојеника са његовом ранијом породицом.

Adoptio minus plena је имала знатно скромније дејство, јер адоптат није долазио под очинску власт адоптанта. Усвојеник је наследник усвојиоца, али не и *heres necessarius*. Према својој природној породици задржава сва права па и право на нужни део. Усвојилац није био наследник адоптата(7).

У старом Риму усвојење је често служило да се на наслеђе патер фамилиаса позову неки когнати искључени из агнатске породице, као нпр. еманциповани синови(8). Међутим, главна сврха усвојења била је у томе „да служи као средство за продужење породица оних особа које немају рођене деце"(9).

3. У примитивном индијском друштву постојала је природна жеља за сином, заштитником у старости и болести и наследником. Међутим, ни религијске побуде нису биле ништа мање важне. Имати мушке потомке чија је дужност да периодично приносе жртве значило је, слично веровању Римљана, да ће душа умрлог претка почивати у миру(10). Зато када се говори о усвојењу у древном Хинду праву мисли се на мушкарца и као усвојиоца и као усвојеника. „Онај коме природа није дала сина може усвојити сина, те да по смрти обреди не престану"(11). Усвојити мушко дете значило је, дакле, и обезбеђење основне претпоставке за очување огњишта, настављање породичне религије и посматраних понуда. Слично је било и у старој Атини.

Старо Хинду право познавало је дванаест врста синова: седам природних и пет грађанских. Од ових пет врста усвојеника, односно усвојења, задржале су се само две: *dattaka* и критрима.

Dattaka облик је преовлађивао у Индији и њиме се заснивало „потпуно сродство" између усвојеника и усвојиоца и његове породице, и није се могло ограничити вољом странака. Усвојеник је потпуно „премештен" из природне породице у породицу усвојиоца, тако да у овој

6) Исто, стр. 180.
7) В. Грубер, Права деце с особитим обзиром на брак, обитељ и наследство, Загреб 1893, стр. 118.
8) L'Adoption dans . . . , стр. 40.
9) Др В. Eisner, Породично право, Загреб 1950., стр. 161.
10) S. V. Gupte, Hindu Law of Adoption, Maintenance, Minority and guardianship, Bombay 1970, str. 3.
11) Ману закони IX, 10.

новој породици добија положај сина рођеног у њој. Отуда су и наследноправне последице биле исте као код *adoptio plena* у римском праву.

Критрима облик постојао је само у неким крајевима и имао је последице сличне онима код *adoptio minus plena* римског права. Усвојеник ту не губи наследно право према својој природној породици, док у усвојиочевој породици наслеђује усвојиоца, али не и његове сроднике(12).

„Усвојење кћери нема основа у Хинду праву". Ипак постоји један изузетак. У касти девојака играчица (наикинс) био је обичај да се усвоја женско дете. За ово усвојење није била потребна нарочита форма, јер оно није произвело неке значајније последице. Право наслеђивања постојало је само између усвојитељице и усвојенице и то узајамно(13).

4. У старом вавилонском праву усвојено дете које је добило име усвојиоца који га је подигао нико није могао тражити натраг. Ако је пак, усвојилац накнадно засновао своју породицу, добио децу и одлучио да усвојеника одбаци, овај други није одлазио празних руку будући да му је усвојилац давао „трећину дечјег дела од своје покретне имовине(14).

5. У феудализму установа усвојења није, по свему судећи, имала онај значај који је имала раније, иако су прихватио власништво над средствима за производњу и одговарајућа класна структура постојале. Таквом стању ствари погодовала је околност да су многа варварска племена имала своја схватања и регуле о усвојењу.

Има, међутим, знакова да је један од основних разлога (немања деце, а посебно мушке деце) и даље изазивао примену односне установе. На то указују подаци које су оставили етнолози. Ево једног од њих: „Познато вам је браћо, да ми Бог није дао порода мушког, па како нијесам рад да ми туђа рука на самртном часу очи заклопи и да се моја свијећа утрне а ово мало моје сиромаштине развуче па сам наумио да ово дијете узмем под своје и да ми оно очи заклопи а и ово моје сиромаштине послије смрти нашљеди. Што зна Бог, нека знају и људи, ово ми је од данас син и што је моје, то је и његово"(15).

II

6. Установу усвојења познају и права капиталистичких земаља. Тако, на пример, *Code Napoléon* из 1804, аустријски Општи грађански законик из 1811, италијаски *Codice civile* 1865, немачки Грађански законик 1869, швајцарски Грађански законик 1907, и други законици у Европи, Средњој и Јужној Америци и Азији (16), садрже одредбе које се тичу односне установе. Садржина тих регула последица је одговарајућег погледа на установу усвојења — продужење породичног имена и приватне својине.

12) S. V. Gupte, op. cit., стр. 127—128.
13) Исто, стр. 128—129.
14) Хамурабијев законик, пар. 185 и 191.
15) Т. Братић, Одломци из народних правних обичаја у Херцеговини, Сарајево 1904, стр. 17 цитиран код др М. Курдулије, Наследно право ванбрачних сродника, Београд 1973, стр. 67.
16) Др А. Прокоп., op. cit., стр. 20—21.

У неким капиталистичким земљама усвојење је, као опште правило, уведено релативно касно. У Швајцарској је 1907. уведено у 22 кантона будући да је пре постојало само у осам кантона. У Италији је то традиционална установа, али је видније оживела у пракси тек двадесетих година овог века. У Француској је почетком двадесетог века било само око педесет усвојења годишње, да би после реформе од 1923. порасло на око хиљаду, а 1955. на око 2500 годишње. У Јужној Америци усвојење се уводи тек после другог светског рата итд.

Има, међутим, земаља у којима установа усвојења не постоји као правна категорија ни данас. Такав је случај са Парагвајем, Никарагвом, Хондурасом и Хаитијем.

7. Што се тиче наслеђивања усвојеника треба одмах рећи, и то важи у свим правима, да се његови потомци први позивају на наслеђе (као законски наследници), „тако да његово својство усвојеног лица нема никаквог утицаја на ред наслеђивања уколико се као наследници јављају сродници из првог наследног колена"([17]). Уколико, пак, нико од усвојеникових сродника из нисходне линије сродства не постане његов наследноправни следбеник, на наслеђе ће се, по правилу, позвати његови природни сродници. Нека права одређују да ће грађански родитељ и његови сродници моћи да траже да им се из оставине издвоје она добра која је оставилац бестеретним правним пословима добио од усвојиоца. Овде се у присуству неке врсте тражбених овлашћења да се тражи повраћај одређених ствари. Нека права, пак, предвиђају да ће, кад нико из првог наследног реда не постане наследник, усвојеника наследити усвојиочеви потомци, а ако то ни ови не постану, онда се заоставштина дели на два дела од којих је један сачињен од добара која је оставилац бестеретним правним пословима добио од грађанског родитеља или његових потомака, а други сачињавају сва остала добра. На првопоменути део позива се усвојилац, односно његови сродници, а на другопоменути део оставиочеви крвни сродници по правилима законског наслеђивања ([18]). У неким државама САД (Калифорнија, Њујорк и др.) између усвојиоца и усвојеника успоставља се потпуна једнакост у погледу узајамног наслеђивања. Бразилско право позива усвојиоца на наслеђе усвојеника онда када усвојеник нема живих родитеља (и потомака), односно када нико од ових не може или неће да се прими наслеђа. Параграф 1759. немачког Грађанског законика одређује да усвојилац нема законско наследно право према умрлом усвојенику. Овај пропис жели да спречи да уговор о усвојењу буде закључен од стране усвојиоца због наслеђивања. Значи да, по немачком праву, уколико умре усвојеник не оставивши потомство које би могло и хтело да буде наследник, његову имовину, и то без обзира на квалитет добара, наслеђују његови крвни сродници.

8. Код наслеђивања усвојиоца јављају се у упоредном праву различита решења.

---

17) Др Б. Благојевић, Наследно право СФРЈ, Београд, шесто издање, стр. 124.
18) Исто, стр. 125.

У скоро свим позитивним законодавствима која познају ову установу, усвојенику се даје право наслеђивања према усвојиоцу. Међутим, у земљама са шерјатским правом (нпр. у УАР Египат) то није тако, јер усвојење не утиче на законски ред наслеђивања.

У шпанском праву до недавно је постојала солуција, а слично је и по правима неких земаља Јужне Америке и провинције Манитобе у Канади, по којој само усвојење не ствара право усвојеника на законско наслеђивање усвојиоца, али се оно у самоме акту усвојења може предвидети.

У швајцарском праву усвојеник је законски наследник усвојиоца, али се ово дејство може посебном клаузулом искључити. Усвојеник је законски наследник усвојиоца у Немачкој, Белгији, Бразилу, Канади, Куби, Колумбији, Костарики, Данској, Француској, Исланду, Северној Ирској, Италији, Јапану, Мађарској, Норвешкој, Пољској, неким државама САД, Румунији, Шведској, ЧССР, Уругвају, Венецуели итд. Ово правило трпи у неким правима изузетке, односно ограничења, када уз усвојеника конкуришу на наслеђе неки крвни сродници усвојиоца. Тако, на пример, у Бразилу (а и по Грађанском законику Кине из 1930. године) усвојеник је имао право да наследи само половину дела који наслеђује природно дете усвојиоца(19).

Увећини земаља права предвиђају да законско наслеђивање постоји само између усвојеника и усвојиоца, с тим што усвојење не дира у право наслеђивања између усвојеника и његових крвних сродника. Значи, већина права се, у поледу последица усвојења, одлучује за *adoptio minus plena*. Међутим, у неким најновијим законодавним решењима у упоредном праву, видљива је тенденција да се усвојењу да карактер *adoptio plena*.

а) Право СР Немачке предвиђа да усвојено дете добија правни положај брачног детета усвојиоца. Међутим, дејства усвојења се не простиру на сроднике усвојиоца. Усвојеник је, дакле, наследник усвојиоца, али не и његових потомака, родитеља, браће и сестара и осталих сродника. Усвојеник ожењеног човека не наслеђује ни његову супругу, сем у случају када су они заједнички усвојили. Кад брачни пар заједнички усвоји, усвојеник наслеђује и оца по усвојењу и мајка по усвојењу и то као сопствене усвојиоце(20).

Усвојењем се наследноправни положај деце у погледу њихових крвних сродника не може погоршати. По параграфу 1764. усвојење не дира у права и обавезе које следују из сродничких односа између детета и његових крвних сродника. Ако је „дакле брачно дете супружника А и Б усвојено од супружника Х и У, оно је законски наследник оба оца (А и Х) и обе мајке (Х и Y), као и сродника А и Б"(21).

б) Француски Грађански законик од 1804. захтевао је испуњење врло строгих услова за закључење уговора о усвојењу, тако да је примена

19) L'Adoption dans . . . , стр. 40 и даље.
20) Dr H. Brox, Erbrecht, Universität Münster, III Auflage 1974. стр. 24.
21) Исто, стр. 26.

ове установе била више него скромна све до измена извршених у XX веку.

Изменама од 1929. уведена су два облика усвојења: 1. усвојење у правом смислу речи и 2. усвојеничко позакоњење.

Закон од 1966. године унео је неке мање измене и нове називе за обе врсте усвојења. Прво се сада зове обично усвојење, а друго потпуно усвојење(22).

Наследноправне последице обичног усвојења инспирисане су идејом, која датира још од 1804, да усвојеник не треба ништа да изгуби усвојењем. Он задржава сва своја наследна права према природној породици, а у усвојиочевој породици стиче (заједно са својим законским потомцима) иста наследна права као и законито дете усвојиочево, с тим што нема право на законити део заоставштине усвојиочевих родитеља. Уколико усвојеник умре не оставивши за собом потомке који могу и хоће да буду наследници, онда се његова заоствштина дели: — на добра која је усвојеник бестеретно прибавио од природних родитеља и она припадају њима, и — на добра која је добио од усвојиоца односно његове породице, која, пак, припадају овим другим. Преостали део заоставштине дели се између природне и грађанске породице усвојеникове и то по пола, али без штете према наследним правима брачног друга усвојениковог.

Потпуно усвојење има дејства права *adoptio plena* римског права. Овим усвојењем дете неопозиво престаје да припада природној породици тако да и наследна права између њега и његове породице престају. У усвојиочевој породици усвојеник добија истоветан положај за законитим дететом усвојиочевим, са свим наследноправним последицама које из овога происходе(23).

в) Аустријско право предвиђа да усвојеник задржава сва права, па и наследна, према својим природним родитељима и осталим крвним сродницима. Усвојеник је законски наследник усвојиоца, али не и његових сродника. Усвојеник наслеђује усвојиоца као његов природни првостепени десцедент. Узајамност не постоји, јер поочим односно помајка и њихови асценденти, десценденти и колатерали не уживају законско наследно право према посинку односно поћерки (24).

г) У шпанском праву све до 1970. усвојење само по себи, није имало скоро никаквих наследноправних последица, али се у уговору могло и другачије предвидети у зависности од воље страна уговорница. Усвојилац је имао право на повраћај добара која је дао умрломе усвојенику. „По Закону од 1958. године усвојење има више карактер акта погодбе него чистог уговора . . ."(25).

Међутим, концепција по којој институција усвојења има искључиво уговорни карактер „углавном се смирује", тако да је савремено шпанско

22) Општа енциклопедија Larousse, Београд 1971, 1. том, стр. 255.
23) Исто, стр. 256, и L'Adoption dans . . . , стр. 181.
24) L'Adoption dans . . . , стр. 91.
25) Jose Vazques Richart, Situacion y porvenir legal de los hijos legitimos y adoptados, Madrid 1971, стр. 104.

право претрпело, у овој области, велике измене. Закон од 4. јула 1970. својим одредбама „оснажује" адоптивне везе „како у погледу наслеђивања које настаје, тако и у погледу услова и последица усвојења"(26). Овај Закон увео је две врсте усвојења: потпуно *(„adoption plena")* и непотпуно *(„adoption menos plena"* или *„adoption simple")*. Члан 176. Грађанског законика предвиђа опште последице усвојења: 1. усвојење ствара сродство и 2. преноси очинску власт. Када је у питању *„adoption plena"* усвојенику припадају иста права и обавезе као и законитом детету усвојиоца. Усвојеник заузима у погледу наслеђивања потпуно исти положај са законитим (брачним) дететом усвојиоца. Према томе, усвојеник се потпуно инкорпорира у нову породицу са свим последицама које одавде произилазе.

Код *„adoption simple"* усвојилац и усвојеник у наслеђивању заузимају положај који постоји између оца и признатог (ванбрачног) детета(27). Да би се ово разумело потребно је да се укратко објасни положај непризнате и признате деце у шпанском праву. Непризната деца могу наследити целу заоставштину само када нема законских наследника, а то су потомци и преци оставиоца, с тим што када ових нема, или они не могу или неће да се приме наслеђа, предност имају супруга и побочни сродници. Могућност да непризната деца добију целу заоставштину је, значи више теоријске него практичне природе. Када са непризнатом децом конкуришу на наслеђе законита деца прва ће добити само нужни део који одговара половини дела који добијају законита деца али са ограничењем на трећину наслеђа. Када конкуришу са прецима, положај им је нешто повољнији. При свему томе треба имати у виду да и удовица има право на удовички ужитак (трећина наследства). Када природних асцедената нема, или ови не могу или неће да се приме наслеђа, такву децу наслеђују њихова природна браћа и сестре по правилима утврђеним за законску (брачну) браћу и сестре(28). Међутим, наследна квота признатог детета није фиксна када са њим на наслеђе конкуришу нужни наследници, јер може се догодити да има више „незаконите" него „законите" деце, па се део првих мора смањити у корист других. Такође се могу појавити и деца из ранијих бракова, затим удовички ужитак, те се може десити да ова призната деца добију само *nuda proprietas*(29).

д) У САД први закони о усвојењу донесени су још у XIX веку (Масачусетс 1851, Пенсилванија 1855, Висконсин 1858. итд (30).

Породично и наследно право су у нормативној надлежности федералних јединица, отуда је и уопштавање доста тешко.

Пракса усвојења не само што има дугу традицију него је и „социјални феномен", јер у САД има, по подацима из времена преласка

26) Исто, стр. 104—105.
27) Исто, стр. 111—112.
28) Исто, стр. 150—151.
29) Исто, стр. 152.
30) J. V. Richart, op. cit., стр. 1119—120.

пете у шесту деценију овог века, преко педесет хиљада молби за усвојење годишње[31]).

Права и обавезе које следују из усвојења предвиђене су у свим законима о усвојењу и императивног су карактера. Усвојеници се према усвојиоцима стављају у положај рођене деце, као и што се усвојиоци према усвојеницима стављају у положај родитеља. Усвојеници наслеђују своје усвојиоце као њихова природна деца. С друге стране, у већини држава, усвојиоци могу наследити своје усвојенике. Овај однос између усвојеника и усвојиоца ограничен је само на њих и не простире се на друга лица (сроднике). Међутим, у Флориди, Далаверу, Конектикату и Илиноису усвојеник је наследник чланова породице усвојиоца.

Скоро све државе САД дозвољавају велики степен инкорпорације усвојеника у породицу усвојиоца, па чак и потпун прекид са природном породицом. Ипак један број њих не дозвољава потпун прекид и задржава наследно-правну везу између адоптата и његових природних родитеља. Неке друге државе предвиђају да су везе усвојеника и његових природних родитеља прекинуте, али ово се не односи на усвојеникове сроднике. Мањи број држава предвиђа да ће суд (по одређеним правилима) после смрти усвојеника, спровести раздвајање добара која сачињавају његову заоставштину, и да ће један део припасти крвним сродницима, а други грађанским.

д) У Великој Британији *Common Law* није познавао установу усвојења. Она је регулисана 1926. *(Adoption of Children Act)* и 1939. и 1950. *(Transfer of Children Abroad).*

Усвојење у овом праву не производи никаква наследноправна дејства. Усвојеник нема законско наследно право према усвојиоцу, па, наравно ни према осталим грађанским срединама. Његово наследно право је оно и онако какво би било да до усвојења није дошло, а то значи да оно према крвним сродницима усвојеника остаје недирнуто. Отуда и одредба по којој усвојеника искључиво наслеђују његови крвни сродници, без обзира на квалитет добара ([32]).

ђ) У Хинду праву усвојење је регулисано Одлуком о усвојењу и издржавању од 1956. године *(The Adoptions and Maintenance Act).* У овом позитивном праву видљиве су и многе традиционалне последице адопције.

Од момента усвојења све везе детета са његовом природном породицом се прекидају и замењују са везама у новој породици, породици усвојиоца. „Једном усвојено дете постаје дете оца и мајке по усвојењу"([33]). Последице усвојења у начелу одговарају онима из потпуног усвојења([34]).

Оно што је ново у овоме праву огледа се у тежњи да се изједначи положај мушкарца и жене. Сада и женско лице може бити и усвојилац

31) L'Adoption dans . . . , стр. 163.
32) J. V. Richert, op. cit., стр. 123 и др Благојевић, op. cit., стр. 124 и 127.
33) S. V. Gupte, op. cit., стр. 295.
34) За неке изузетке в. исто, стр. 312—315.

и усвојеник. Штавише, женско лице може бити усвојено од стране мушког лица и обратно, женско лице може се, дакле, појавити како у функцији поћерке тако и у функцији помајке било поћерки било посинку, што је по старом праву било незамисливо.

9. Због несумњивог друштвеног значаја и социјалистичке земље познају установу усвојења.

а) Одредбе о усвојењу налазимо и у старом руском праву (Свод Законов из 1832). Поред тога што је служило продужењу породичног имена и статуса адоптанта, ово право је било и изразито сталешког карактера. Услови и последице усвојења разликовали су се по томе да ли је у питању био племић, трговац или сељак. Установа усвојења користила се и ради добијања бесплатне и незаштићене радне снаге. Због оваквих злоупотреба већ непосредно после октобарске револуције ново право забрањује усвојење (Кодекс закона од 1918. глава 5) ([35]). Међутим, 1926. због великог броја ратне сирочади, усвојење се поново уводи. Исти разлози 1943. године доводе до увођења потпуног усвојења, када се везе крвног сродства сасвим правно кидају([36]).

Позитивно право СССР-а усвојеника потпуно изједначава са природном децом усвојиочевом. Адоптат и његови потомци ступају у сва права и обавезе како према своме адоптанту тако и према његовим сродницима, као да је и он сам њихов крвни сродник. Ова права су узајамна, тако да адоптант и његови сродници имају према усвојенику иста наследна права као према природној деци усвојиочевој. Усвојеник и његови десценденти немају према својим крвним сродницима никаквих наследних права([37]). Међутим, раније је судска пракса признавала адоптату наследно право и према његовим природним родитељима([38]).

б) Пољско право разликује потпуно усвојење и непотпуно усвојење („усвојење ради издржавања"). При потпуном усвојењу усвојеник и његови потомци су законски наследници усвојиоца и његових сродника, и обратно, адоптант са његовим сродницима је законски наследник адоптатов. Између усвојеника и његових крвних сродника (асцедената и колатерала) моментом усвојења законско наследно право се губи (чл. 936, пар. 1. и 2. Грађанског законика НР Пољске). При другопоменутом усвојењу адоптат и његови потомци су законски наследници адоптанта, али не и његових сродника. Ови последњи, дакако, не наслеђују адоптата и његове десценденте. Везе крвног сродства између усвојеника и његових сродника остају и даље наследноправно релевантне, с тим што се адоптант први позива на наслеђе. ([39])

в) Мађарско право предвиђа да је усвојеник законски наследник свога усвојиоца. Усвојилац и његови сродници су законски наследници усвојеника, уколико иза овога није остао брачни друг и десценденти,

35) Др В. Бакић, Породично право, Београд 1971, стр. 263.
36) L'Adoption dans . . ., стр. 295.
37) Др Б. Благојевић, Основне карактеристике наследног права соијалистичких земаља, Београд, 1965. стр. 14.
38) М. М. Агарков и остали, Совјетско грађанско право, књ. II, Београд 1949, стр. 382.
39) Б. Блтагојевић, исто, стр. 14—15.

односно уколико ова лица не могу или неће да буду наследници. Усвојеник задржава законско наследно право према својим родитељима и другим крвним сродницима, али се ови могу позвати на наслеђе усвојеника те како усвојилац и његови сродници не могу или неће да се приме наслеђа (чл. 617. и 618. Грађанског законика НР Мађарске).

10. Из скромног упоредноправног прегледа можемо извести неколико закључака: — од 60-тих, 70-тих година нашега века неке земље уводе тзв. потпуно усвојење (нпр. Француска, Шпанија итд.) али су услови закључења ове врсте усвојења врло строги, с обзиром да су и последице далекосежне и неотклоњиве, тако да у реалном животу потпуно усвојење има много мањи значај него што то на први поглед изгледа;

— велика већина савремених права одлучила се само за установу непотпуног усвојења развијајући је до завидног нивоа (нпр. СР Немачка, Швајцарска, Мађарска итд.). Изгледа да је став држава које не прихватају потпуно усвојење исправнији (са разлога које ћемо изнети у делу о потпуном усвојењу). Ово не значи да је за неке земље са специфичним условима (нпр. СССР 1943. год.) које треба испитати дубљом, првенствено социолошком, анализом, овакав став једино прихватљив.

11. — а) Српски грађански законик познавао је неколико врста усвојења. Међутим, само усвојење из параграфа 137. (потпуно усвојење) имало је, између осталог, и законом предвиђене наследноправне последице. Наведени параграф гласи: „Усвојити се могу на три начина: 1) Кад човек или жена узму мушко или женско дете место сина или кћери без сваког услова и изузетка, и онда је такво равно сасвим рођеном детету, и зове се посинак или поћерка, а родитељи поочим или помајка". За регулисање питања наслеђивања из усвојења по овом параграфу меродаван је параграф 410.: „Дете усвојено има право на наследство поочима или поматере своје. У случају његове смрти без деце и потомства не само од поочима и поматере наслеђено, но и оно што сам стече и приплоди, прелази на потомке поочима и помајке. Ако ли ових нема, онда је у тековини и приплоду његовом преча његова него поочимова и помајчина родбина. Наслеђено пак добро од поочима и помајке прелази на родбину њихову по законом реду, а не на родбину његову." Из овог произилази да, иако параграф 137. каже да се усвојеник изједначава са рођеним дететом, ипак постоје извесне разлике између природне и усвојене деце. Усвојеник има законско наследно право према усвојиоцу и према његовим потомцима, и то само према њима, не и према другим сродницима адоптанта. Међутим, усвојилац није имао право законског наслеђивања усвојеника, мада је било и супротних мишљења, као нпр. др Л. Марковић(40). Целокупна заоставштина усвојеникова припадала је првенствено потомцима адоптанта. Према неким мишљењима прво је наслеђивао усвојилац, па тек онда његови потомци. Тако, нпр., Л. Марковић: Наследно право, Београд 1930, стр. 149—150.

40) Др Д. Данић, Интестатско наследно право, Београд 1933, стр. 36—37.

Тек ако ови потомци нису могли или нису хтели да се приме наслеђа заоставштина се делила на два дела: 1. На добра која је усвојеник бестеретно стекао од усвојиоца и његовог потомства, и 2. на остала добра, с тим што постоји претпставка да су сва добра ове друге групе, те ко тврди супротно мора то и доказати. Добра под 1. припадају усвојиоцу и његовим сродницима. Добра под 2. припадају крвним сродницима адоптата. Преовлађује схватање да је ова одвојеност на две групе потпуна, тако да ако нема наследника из једне групе та добра ће припасти држави(41). Било је и аутора који сматрају да у таквом случају добра имају припасти другој групи наследника(42).

б) Изворник Српског грађанског законика (Аустријски грађански законик) у параграфима 182. до 184. говори о правним ефеткима усвојења. Он полази од становишта да је битно дејство усвојења стицање породичног имена поочима односно помајке. Усвојеник и његово потомство имају према усвојиоцу она наследна права која имају усвојиочева брачна деца, сем ако закон не предвиђа што друго. Права између поочима (помајке) и посинка (поћерке) могу се, под одређеним претпостанкама, и другачије уредити. Наследна права усвојеног лица према његовим природним сродницима остају недирнута.

в) У војвођанском праву усвојеник и његови потомци наслеђивали су усвојиоца, али не и његове сроднике(43).

12. Наследноправне последице усвојења по савезном Закону о наслеђивању су следеће: усвојеник и његови потомци законски су наследници усвојиоца, али не и његових сродника (чл. 25). У самом акту о усвојењу ова се права могу ограничити, или сасвим искључити, под условом да усвојилац има рођену децу (чл. 19 основног закона о усвојењу). Између усвојеника и његових крвних сродника усвојење не производи никакве наследноправне последице, те законски наследни ред међу њима остаје непромењен (чл. 25. ЗН). Усвојилац, његов брачни друг и сродници нису, пак, законски наследници усвојеника и његових сродника (чл. 25. ЗН).

Решење по коме се адоптант ни у једној претпоставци не може појавити као законски наследник адоптата, било је, сасвим оправдано, изложено критици у нашој правној теорији. Проф. Благојевић сматра да је оваква наследноправна једносмерност неоправдана и предлаже да усвојилац буде законски наследник усвојеника, ако не у овкиру друге парентеле онда бар у неком даљем наследном реду (44). Заиста, врло је тешко бранити становиште да усвојилац уопште не може бити законски наследник усвојеника, нарочито када је адоптант без нужних средстава за живот а неспособан је за рад. У таквом случају би требало, ако не *ex aequitatis* онда бар *ex humanitatis ratione*, и, изнад свега, ради

41) Б. Благојевић, Наследно право . . . , стр. 125, 126.
42) Д. Данић, op. cit., стр. 37—38.
43) Г. Богданфи и Н. Николић, Опште приватно право које важи у Војводини, књ. II, Панчево 1925, стр. 198.
44) Др Б. Благојевић, op. cit., стр. 129. и Основне карактеристике наследног права социјалистичких земаља, стр. 14—15.

постизања основног задатка усвојења (збрињавање деце), дати усвојиоцу законско наследно право у оквиру друге парентеле, са приоритетом над осталим сродницима тог наследног реда.

Најјачи разлог у прилог решења о наследноправној једностраности у корист адоптата, и у нас и у упоредном праву, јесте спречавање усвојења из користољубља. Међутим, у нашем праву, а то је и тежња већине савремених права, орган старатељства увек цени да ли је усвојење корисно за усвојеника, па и када је оно већ закључено може престати решењем тога органа. Тиме је свака злоупотреба ове врсте искључена, тако да пада и овај разлог одржавања наследноправне неједнакости на штету адоптанта.

Проф. Курдулија наводи да „искључење узајамности у наслеђивању између усвојиоца и усвојеника незнависно од елемената случаја, такође не иде у прилог повећања броја примене ове установе. Оно (наслеђивање — нпр. О. А.) што долази касније и што има мањи значај онемогућава егзистенцију онога што долази раније (усвојење — нап. О. А.) и што има већи значај. Отуда би чл. 25. Закона (савезног — нап. О. А.) о наслеђивању ваљало једним делом изменити и то у том смислу што би и адоптант могао наследити адоптата уколико суд нађе да за то у конкретном случају постоје оправдани разлози"(45). Та идеја, реализована је, као што ћемо видети, у законима о наслеђивању република и покрајина.

13. Нормативна надлежност у области насленог права и породичних и статусних питања физичких лица од уставних амандмана и преко Устава 1974. припада републикама и покрајинама. Међутим, до сада све републике нису донеле нове прописе, па да не би дошло до појаве правних празнина оне су прописале да ће се у тим областима и даље примењивати савезни прописи.

Свој закон о наслеђивању до сада су донеле: СР Босна и Херцеговина 19. VII 1973, СР Македонија 26. IX 1973, СР Србија 30. XII 1974, САП Косово 30. XII 1974, САП Војводина 4. IV 1975. СР Босна и Херцеговина донела је 17. VII 1975. Закон о изменама и допунама Закона о наслеђивању којима је регулисала поступак у наследним стварима 29. XII 1975. и СР Црна Гора донела је свој Закон о наслеђивању.

СР Македонија је прва у Југославији увела потпуно усвојење Закона о усвојењу од 23. I 1973. године, јер савезно законодавство познаје само непотпуно усвојење. СР Босна и Херцеговина увела је потпуно усвојење Законом о наслеђивању што је врло необично будући да одређивање врста усвојења превасходно спада у домен закона о усвојењу. Тиме Закон о наслеђивању СР Босне и Херцеговине, на известан начин, прејудицирао питање увођења потпуног усвојења. Закон о усвојењу САП Војводине предвиђа, само непотпуно усвојење. Међутим, СР Србија у свом Закону о усвојењу (ступио на снагу 15. V 1976) уводи потпуно усвојење. Закони о наслеђивању осталих друштвено-политичких заједница регули-

45) Анали Прваног факултета у Београду, бр. 5—6 за 1972, стр. 811.

шу само питање наследних права из односа непотпуног усвојења, што је разумљиво с обзиром да још нису донеле нове законе о усвојењу.

а) Наследноправне последице потпуног усвојења. — У свом Закону о усвојењу (чл. 1) СР Македонија прописује да се потпуним усвојењем заснивају односи који настају рођењем. Усвојилац се уписује у матичну књигу рођених као родитељ детета (чл. 18 Значи да између усвојиоца и његових сродника, с једне стране, и усвојеника и његових потомака, с друге стране, настају права и дужности која постоје између крвних сродника (чл. 20, ст. 1). Из тога произилази да престају узајамна права и дужности између усвојеника и његових крвних сродника (чл. 20, ст. 2.). Уколико је усвојилац брачни друг родитеља усвојеникових, усвојење неће утицати на односе између усвојеника, с једне стране, и тог родитеља (брачног друга увсојиочевог) и сродника тог родитеља, с друге стране, (чл. 20, ст. 3), Закон изрично предвиђа (чл. 25) да се потпуно усвојење не може раскинути.

СР Босна и Херцеговина у свом Закону о наслеђивању (чл. 5) предвиђа да се ванбрачно средство, у погледу наслеђивања, изједначује са брачним, а сродство потпуног усвојења са крвним сродством. Исти члан прописује да у случају потпуног усвојења међусобна наследна права усвојеника и његових потомака са њиховим крвним сродницима престају. Исто ово предвиђа и чл. 5. Закона о наслеђивању СР Македоније.

СР Србија у ст. 1, чл. 26. Закона о усвојењу прописује да се потпуним усвојењем између усвојиоца и његових сродника и усвојеника и његових потомака заснива однос сродства који постоје између родитеља и деце и других сродника. Исти чл. у ст. 2. предвиђа да узајамна права и обавезе између усвојеника и његових природних сродника престају. Чл. 31, ст. 1. прописује да се потпуно усвојење не може раскинути.

Потпуно усвојење изазива такве последице да се ту може поставити више питања, па и приговора.

Примарни циљ усвојења, у већини савремених права, јесте заштита малолетног усвојеника. Та сврха се, посматрано са гледишта наследног права, постиже тако што усвојеник и његови потомци постају законски наследници усвојиоца, не губећи наследна права према својој природној породици (крвним сродницима), јер усвојење, ни у једној хипотези, не треба да иде на уштрб усвојеника. Усвојилац и његови сродници, по правилу немају законско наследно право према усвојенику и његовим потомцима. Заштита усвојеника је наглашена, а у својој наследноправној једносмерности чак и претеране. Увођењем потпуног усвојења без ограничења и са тоталним кидањем веза детета са његовом природном породицом и др. изгледа да се удаљавамо од оног превасходног циља усвојења у савременим правима и приближавамо циљу усвојења у старим правима (индијском и римпском на пример).

Крвно сродство је од природе дато и настаје самим настанком субјекта, па се поставља питање: да ли право, кидајући природне везе између крвних сродника, задире и у интегритет личности, и то на један груб начин? Ако је неко у одређеном тренутку (најчешће специфичном)

допустио да његово дете буде усвојено то још не значи да се околности не могу променити, а још мање да дете неће осетити (и имати) потребу за спознајом ко су му родитељи итд.

Посебно је питање како се на основу изјава воља два лица могу обавезати трећа лица, а управо то бива при потпуном усвојењу. Наиме, при овом усвојењу настаје веза и између усвојеника и сродника усвојиоца, аналогно оној код крвног сродства. Сродници усвојиоца су у уговору о усвојењу лица која никаквог утицаја на овај немају нити, апстрактно гледано, икакве везе са овим имају. Тај уговор је за њих *Res inter alios acta*, па им не може ни „користити" а још мање „шкодити". Међутим, ово усвојење им намеће „страно лице" за наседника, уводи потенцијалну обавезу издржавања и др.

Проф. Б. Благојевић сматра „да установа потпуног усвојења са свим њеним традиционалним последицама, бар у погледу личног статуса усвојеника и у погледу наследноправних дејстава, није у сагласности са основама нашег уставног поретка"(46).

б) Наследно правне последице непотпуног усвојења. — Закон о усвојењу САП Војводине (чл. 1) предвиђа да се усвојењем заснива између два лица однос који постоји између родитеља и деце. У чл. 17. је предвиђено да се непотпуним усвојењем између усвојеника и његових потомака и усвојиоца стварају права и дужности које постоје између родитеља и његове рођене деце, и то само између њих, а не и између адоптата и сродника адоптанта. Усвојење не утиче на права и дужности усовјеника према њиховим родитељима и другим крвним сродницима. Члан 19. предвиђа да се наследна права усвојеника према усвојиоцу могу ограничити или сасвим искључити ако усвојилац има рођену децу. Исти члан предвиђа да се наследна права могу различито одредити уколико су супрузи заједнички усвојили.

Закон о усвојењу СР Македоније (чл. 21. и чл. 24, ст. 2, 3 и 4) предвиђа исто што и говоре наведени Закон. Међутим, разлика се појављује у питању да ли усвојилац може наследити усвојеника на основу закона. По Закону о усвојењу САП Војводине усвојилац не може бити законски наследник усвојеника (чл. 19, ст. 3). Закон о усвојењу СР Македоније усвојио је другачије решење. По њему су наследна права између усвојиоца и усвојеника и његових потомака узајамна (чл. 24, ст. 1), с тим да уколико су наследна права адоптата искључена или ограничена, усвојилац не може бити законски наследник усвојеника (чл. 24, ст. 4). С обзиром на неоправданост наследноправне једностраности, решење које је прихватила СР Македонија далеко је убедљивије од решења у САП Војводини.

Према зоконима о наслеђивању СР Босне и Херцеговине (чл. 19), СР Македоније (чл. 21), СР Србије (чл. 20), САП Косова (чл. 14), САП Војводине (чл. 20. и 21) и СР Црне Горе (чл. 19) усвојеник и његови потомци имају према усвојиоцу иста наследна права као и усвојиочева

46) Наследно право у Југославији, стр. 141.

деца и други његови потомци, осим у случају када су та права ограничена или сасвим искључена. Усвојеник и његови потомци не наслеђују усвојиочеве сроднике, ни његовог брачног друга, као што ни усвојиочеви сродници и његов брачни друг не наслеђују усвојеника и његове потомке. Законска наследна права између усвојеника и његових крвних сродника остају у принципу недирнута.

Разлике између поменутих закона појављују се у питању да ли усвојилац може бити законски наследник адоптата, и ако може у којим случајевима.

У СР Босни и Херцеговини у случајевима у којима усвојеник и његови потомци наслеђују усвојиоца без ограничења („као његова деца") и усвојилац ће наслеђивати адоптата и његове потомке (чл. 19).

Исто предвиђа и чл. 19. Закона о наслеђивању СР Црне Горе.

У СР Македонији уколико усвојилац може и хоће да се прими наслеђа, родитељи усвојеника и њихови потомци и преци не наслеђују усвојеника. У случају да је један од родитеља усвојеника брачни друг усвојиоца усвојење не утиче на узајамна наследна права између тог родитеља и његових сродника и усвојеника(чл. 22. ЗН СР Македоније).

Значи, у СР Босни и Херцеговини, у СР Македонији и у СР Црној Гори непотпуно усвојење по правилу не дира у наследноправне односе усвојеника и његових крвних сродника, осим у случају када се адоптант појављује као законски наследник усвојеника, јер тада он искључује родитеље усвојеника, и тиме и даље сроднике, из законског наследног реда(47). Ипак овакво решење има један недостатак. Мислимо да би у корист природне породице адоптата требало установити неку врсту претходног законског легата на стварима које су они бестеретно отуђили усвојенику и његовим потомцима, уколико се оне *in natura* налазе у његовој заоставштини. У прилог овоме говори и чињеница да се у адоптатовој имовини не ретко могу наћи и ствари од незнатне имовинске, али велике афекционе вредности за његову природну породицу.

Према Закону о наслеђивању СР Србије (чл. 20) и Закону о наслеђивању САП Косова (чл. 14) усвојилац који нема нужних средстава за живот и када за то постоје важни разлози, има према усвојенику и његовој деци иста наследна права која има према својој деци или унуцима. Ове разлоге оцењује суд узимајући у обзир све околности а нарочито способност за привређивање и имовинске прилике чији је један од елемената (макар и битних) немање нужних средстава за живот.

Закон о наслеђивању САП Војводине предвиђа да адоптант може наследити усвојеника, као законски наследник, ако нема нужних средстава за живот, а нема наследника из прве парантеле који може или хоће да се прими наслеђа (чл. 20, и 22). Ове разлоге оцењује суд.

Наравно, да би уопште могло доћи до наслеђивања по основу грађанског сродства потребан је један предуслов: пуноважност уговора о усвојењу у моменту делације адоптата односно адоптанта. Уколико

47) Др Б. Благојевић, Наследно право у Југославији, Београд, 1975, стр. 142.

поднесен захтев за престанак усвојења па се, после смрти једног или другог лица, покаже као основан престаће и законски основ позивања на наслеђе (грађанско сродство), те до наслеђивања неће ни доћи.

Закони о наслеђивању република и покрајина предвиђају да ће усвојеник и његови потомци имати према усвојиоцу иста наследна права као и усвојиочева деца. Ту се поставља питање да ли ће сви потомци адоптата, и природни и грађански, уживати ова права. Ако узмемо да лице А усвоји лице Б, а лице Б има једног првостепеног природног потомка Ц и адоптата Д, па лице А умре, поставља се питање ко се може појавити као његов законски наследник. Лице Б ће бити наследник у сваком случају, јер у конкретном случају наследна права лица Б нису могла бити ограничена или искључена у непотпуном усвојењу, будући да лице А није имало природне деце. Ако лице Б не може или неће да се прими наслеђа, наследник ће постати лице Ц, јер је оно природно дете лица Б. Лице Д ће делити заоставштину са лицем Ц (по праву представљања) само ако је било потпуно усвојено од лица Б, јер се потпуно усвојење изједначава са крвним сродством. Уколико и лице Д било адоптирано непотпуним усвојењем, онда оно неће моћи да наследи лице А (дејствује аутономност адопције), јер „вештачко сродство не досеже даље од адоптивних родитеља"(48).

По савезном Закону о наслеђу и Закону о наслеђивању СР Србије усвојеници и њихови потомци су нужни наследници, као и остали припадници првог наследног реда. У СР Македонији усвојеници оставиоца су, поред његове деце и брачног друга, нужни наследници, али потомци усвојеника (и потомци деце) биће нужни наследници само уколико их је оставилац издржавао и уколико су са њим били у заједници живота. У СР Босни и Херцеговини нужни наследници су усвојеници из односа потпуног усвојења (поред деце оставиоца и његовог брачног друга). Међутим, потомци усвојеника из односа потпуног усвојења и усвојеници и њихови потомци из односа непотпуног усвојења да би постали нужни наследници потребно је да испуне и посебне услове: да су трајно неспособни за рад и да немају нужних средстава за живот (ово важи и за другостепене и даље потомке оставиоца)(49). У СР Црној Гори (чл. 25. ЗОН) усвојеници и њихови потомци су нужни наследници у оквиру прве парентеле, осим ако им та права при усвојењу нису ограничена или искључена.

На крају треба проанализирати однос Закона о усвојењу САП Војводине који не предвиђа потпуно усвојење и Закона о усвојењу СР Србије који уводи потпуно усвојење кроз призму чл. 300. Устава СР Србије. Став 5. овога члана гласи: „Републичким законом уређују се јединствено за целу територију републике . . . основна начела брака и брачних односа; основна начела односа родитеља и деце; основни наследноправних односа; облигациони односи". Овде се питање да ли врсте

48) Др М. Курдуља, Наследно право ванбрачних сродника, Београд 1973, стр. 71. и Наследно право адоптата, Југословенска адвокатура бр. 1—2, 1972. године, стр. 19.

49) Др Б. Благојевић, op. cit., стр. 205 и даље.

усвојења спадају под овај пропис поставља као претходно. Изгледа да је потврдан одговор једино прихватљив јер је питање врста усвојења основно у регулисању наследноправних односа између одређених група лица. Тим пре што потпуно усвојење изазива, као што смо видели, трајне (нераскидиве) и фундаменталне последице како у односима између родитеља и деце, тако и у одређеним наследноправним односима, па се постојање или непостојање ове установе свакако може и треба сврстати у „основе наследно-правних односа" и „основна начела односа родитеља и деце". С обзиром на ово можемо тврдити да је чл. 300, ст. 5. Устава СР Србије повређен.

14. Као што се види из позитивних прописа нашег права, постоји доста сличности у решењима из ове материје, али има и већих или мањих разлика код појединих питања, које можда нису толико производ различитих услова развоја колико недовољне сарадње законодавних тела република и покрајина у време доношења односних закона.

Оливер Б. Антић

ДИСКУСИЈА

ПОВОДОМ НОВИХ ПРОПИСА О ОБАВЕЗНОМ ОСИГУРАЊУ У САОБРАЋАЈУ

После доста дугих припрема недавно су у нашој земљи донети нови прописи о обавезном осигурању у саобраћају. Ти прописи чине XI одељак Закона о основама система осигурања имовине и лица[1]. У том одељку регулисано је осигурање путника у јавном превозу од последица несрећног случаја, осигурање корисника односно сопственика моторних возила од одговорности за штете причињене трећим лицима и осигурање корисника односно сопственика ваздухоплова од одговорности за штете причињене трећим лицима.

Ступањем на снагу Закона о основама система осигурања имовине и лица престао је да важи (поред још неколико прописа) Закон о обавезном осигурању у саобраћају[2], према којем су више од десет година регулисани односи из обавезног осигурања у нашој земљи. Да се подсетимо, године 1965. био је донет Закон о обавезном осигурању имовине и лица, који је, поред осталог, регулисао и обавезно осигурање у саобраћају. Кад су у току 1967. године извршене крупне измене у систему нашег осигурања, укинуто је обавезно осигурање друштвене имовине. Остале су на снази само одредбе о обавезном осигурању у саобраћају, па је и Закон о обавезном осигурању имовине и лица променио назив у Закон о обавезном осигурању у саобраћају.

Већ дуже време осећала се потреба да се донесу нови прописи о обавезном осигурању у саобраћају. На пример, познато је колико је било проблема у вези са штетама које су у нашој земљи биле проузроковане употребом возила са иностраном регистрацијом. Лицима којима је проузрокована штета употребом моторног возила са иностраном регистрацијом било је знатно отежано остваривање одштетних захтева, због тога што према ранијим прописима за таква возила осигурање није било обавезно.

Нови прописи о обавезном осигурању у саобраћају разликују се од ранијих у погледу читавог низа питања. Ако имамо у виду да данас у нашој земљи саобраћа око два милиона регистрованих моторних возила која подлежу обавезном осигурању, разумљиво је да је практички значај тих разлика огроман и да оне заслужују пуну пажњу. С друге стране, неке

(1) „Сл. лист СФРЈ", бр. 24/76.
(2) „Сл. лист СФРЈ", бр. 11/68 (пречишћени текст).

од новина које су у наше право унете доношењем нових прописа о обавезном осигурању заслужују и одређени теоријски осврт.

У даљем тексту размотрићемо нека од тих питања која се постављају поводом доношења нових прописа о обавезном осигурању у саобраћају. При томе, задржаћемо се само на неким питањима која су у новим прописима регулисана на друкчији начин него у ранијим. Излагања ће бити ограничена на обавезно осигурање од одговорности за штете проузроковане употребом моторних возила, пошто нам ограниченост какву треба да има један чланак у погледу његове величине не дозвољава да се осврнемо и на друге врсте обавезног осигурања.

Појам моторног возила у смислу обавезног осигурања од одговорности. Уговор о обавезном осигурању од одговорности за штете проузроковане употребом моторног возила дужна су да закључе одређена лица у вези са одређеним возилима. Постоји, значи, субјективна и објективна компонента дужности на закључење уговора о обавезном осигурању.

И према ранијим и према новим прописима, уговор о обавезном осигурању дужан је да закључи корисник односно сопственик возила(3). Значи, у погледу субјективне компоненте дужности осигурања нису наступиле никакве промене. Међутим, одређивање у вези са којим возилима је осигурање обавезно извршено је у новим прописима на друкчији начин него у ранијим.

Закон о обавезном осигурању у саобраћају није на директан начин дефинисао шта се подразумева под моторним возилом у вези са чијом употребом постоји дужност осигурања. Према члану 16. тог Закона, моторним возилом се сматрало свако возило које је подлегало прописима о регистрацији моторних возила. Према томе, да би утврдили која возила се обавезно осигуравају, морали смо се послужити чланом 178. Закона о основама безбедности саобраћаја на путевима(4).

Закон о основама система осигурања имовине и лица је у члану 51. став 2. непосредно одредио у вези са којим возилима је осигурање обавезно. Према тој одредби, под моторним возилом у смислу обавезног осигурања подразумева се возило на моторни погон, осим возила која се крећу по шинама, које је намењено за превоз лица и ствари на путевима или које служи за вучу прикључних возила намењених за превоз лица и ствари на путевима, регистровани пољопривредни трактори и друга регистрована радна возила на моторни погон и мотоцикл.

С друге стране, разлка између старих и нових прописа огледа се и у томе што се према члану 15. став 3. Закона о обавезном осигурању у саобраћају регистрација моторног возила, као и продужење регистрације, могла извршити тек пошто се органу надлежном за регистровање поднесе доказ о закљученом уговору о осигурању. Међутим, у новим прописима о обавезном осигурању таква одредба више не постоји.

(3) Члан 15, став 1. Закона о обавезном осигурању у саобраћају и члан 51, став 1. Закона о основама система осигурања имовине и лица.
(4) „Сл. лист СФРЈ", бр. 17/74.

Нема сумње да је за праксу врло корисно то што су нови прописи директно набројали која су то возила у вези са којима се мора закључити уговор о осигурању од одговорности, уместо упућивања на неки други пропис. Ипак, начин на који је извршено то директно одређивање даје места неким дилемама.

Прво, да ли чињеница да нови прописи више не условљавају регистрацију возила осигурањем значи да ће се регистрација вршити без подношења доказа о закљученом уговору о осигурању? Ако би одговор био потврдан, наступиле би у пракси крупне тешкоће. С једне стране, условљавање регистрације осигурањем је најефикаснији и најједноставнији начин контроле како се извршава дужност закључења уговора о осигурању у вези са моторним возилима. У свим земљама у којима се регистрација возила може извршити и без подношења доказа о закљученом уговору о осигурању, постоје посебне одредбе о томе да је возач стално дужан да има у колима потврду о закљученом уговору о осигурању, да је дужан да је покаже на захтев саобраћајних органа, да се на возило мора ставити ознака о периоду важења осигуравајућег покрића, какве су казне ако се не извршавају ове дужности и сл.(5). С друге стране, условљавање регистрације осигурањем има за последицу поклапање периода регистрације и периода осигурања. Возила се региструју на годину дана, и за исто то време важи осигуравајуће покриће. Не може се десити да је неко возило регистровано од неког дана, и од тог дана се може користити на јавним путевима, а да је однос осигурања заснован тек касније, и обрнуто, не може се десити да је период осигурања истекао пре тренутка за обнову регистрације, тако да је возило могло да саобраћа одређено време јавним путевима без осигуравајућег покрића.

Пракса ће вероватно наставити да везује регистрацију и осигурање. Ипак, било би без сумње корисно да је одредба о томе да се регистрација возила може извршити само ако се органу надлежном за регистровање поднесе доказ о закљученом уговору о осигурању задржана и у новим прописима о обавезном осигурању.

Друго, нови прописи, за разлику од ранијих, одређују да се обавезност осигурања односи на возила која саобраћају путевима. Да ли то значи да се одредбе о обавезном осигурању примењују само ако је штета проузрокована употребом моторног возила на јавном путу и сличним површинама?

Ранији прописи су били врло широки у одређивању које је штете заједница осигурања дужна да накнади по основу обавезног осигурања. Између осталог, у ранијим прописима није било одређено да је заједница осигурања обавезна да накнади само оне штете које су проузроковане на јавним путевима. Па ипак, и поред тога, постоје неке судске одлуке према којима за штете проузроковане употребом моторног возила на нејавним површинама заједница осигурања не одговара. Тако је у једном случају

(5) На пример, чл. 7. и 32. италијанског Закона бр. 910. од 24. децембра 1969. године о увођењу обавезног осигурања од грађанске одговорности у области саобраћаја моторних возила и пловила,

суд стао на становиште да одговорност заједнице осигурања за штету нанесену трећим лицима погоном трактора може постојати само ако је штета нанесена трактором који је био у погону на јавном путу или на прометној површини приступачној разним лицима. Ако се штета десила на њиви за време орања, дакле, на површини која се не може сматрати јавним путем нити прометном површином која је приступачна разним лицима, према овом схватању заједница осигурања не дугује накнаду(6).

Разне верзије нацрта за нове прописе о обавезном осигурању такође су предвиђале да се корисник односно сопственик моторног возила мора осигурати од одговорности за штете проузроковане употребом његовог возила на јавном путу(7). Без сумње, на тај начин би покриће из обавезног осигурања било у великој мери сужено.

Сама чињеница да у погледу овог питања формулације из разних верзија нацрта нису прихваћене у коначном пропису упућује на закључак да је заједница осигурања дужна да по основу обавезног осигурања накнади и штете које су употребом возила проузроковане на нејавним површинама. Ипак, због неких друкчијих пресуда у нашој досадашњој судској пракси, било би корисно да је овакав став и изричито прихваћен у закону.

Треба још истаћи да нема неког разлога зашто би штете на нејавним површинама биле искључене из покрића по основу обавезног осигурања. Наиме, када су у питању осигурана возила, заједнице осигурања нису у условима за обавезно осигурање искључиле своју обавезу за такве штете. Ако су, дакле, оне прихватиле да накнаде такве штете, нема разлога зашто би законодавац ту њихову обавезу искључио. Чак, ако би стали на становиште да је на основу закона искључена обавеза заједнице осигурања за штете које су проузроковане ван јавних путева употребом осигураних возила, а да за такве штете по основу уговора о сигурању заједница осигурања одговара, дошли би до апсурдне ситуације да треће оштећено лице не би могло да захтева накнаду из осигурања непосредно од заједнице осигурања, али да би могло да тужи штетника-осигураника, а овај заједницу осигурања. С друге стране, обавеза заједнице осигурања у вези са штетама које су проузроковане моторним возилом чији корисник односно сопственик није закључио уговор о осигурању од одговорности формулисана је тако широко, да се мора закључити да се односи и на штете које су проузроковане употребом неосигураних возила ван јавних путева. Уосталом, ван јавних путева се, углавном, користе нерегистрована возила, у вези са чијом употребом не постоји обавезност осигурања, тако да се може закључити да је, практички посматрано, значај законске одредбе о обавези заједнице осигурања за штете које проузрокују неосигурана возила првенствено у томе да се осигурањем покрију и штете које су употребом моторних возила проузроковане ван јавних путева и сличних површина.

---

(6) Пресуда Врховног суда Хрватске, Гж. 156/74. од 20. јануара 1976. године, Информатор, број 2317/76, стр. 5.

(7) Члан 13, став 1. Нацрта закона о обавезном осигурању у саобраћају у верзији од 30. октобра 1973. године и 28. октобра 1974. године, као и предлога за доношење Закона о обавезном осигурању у саобраћају, с нацртом Закона, од јула 1975. године (Скупштина СФРЈ, АС бр. 225/1).

Обавезност осигурања за возила са иностраном регистрацијом. У нашој земљи је питање како обезбедити путем осигурања накнаду за штете које су проузроковала возила са иностраном регистрацијом решавано на разне начине.

Кад је 1965. године био донет Закон о обавезном осигурању имовине и лица, у његовом тексту налазио се и члан 24. према којем су возила са иностраном регистрацијом могла да саобраћају у нашој земљи само ако су била снабдевена међународном картом осигурања, или ако је приликом њиховог преласка у нашу земљу, на граници, био закључен уговор о осигурању од одговорности са неком нашом осигуравајућом организацијом. У таквим околностима није било дилеме да наш национални биро има положај обрађивачког бироа у систему међународне карте осигурања, у том смислу да може самостално ликвидирати одштетне захтеве и исплаћивати накнаде трећим оштећеним лицима(8).

Међутим, ова одредба никад у пракси није била примењена. Одмах по доношењу наведеног Закона ступање на снагу члана 24. било је одложено, а затим је изменама Закона тај члан укинут. Наиме, преовладало је схватање да увођење обавезног осигурања за возила са иностраном регистрацијом може да штети развоју нашег туризма, нарочито због тога што два наша суседа, Италија и Грчка, у то време још нису били увели обавезно осигурање од одговорности за штете проузроковане употребом моторних возила.

Због тога што за возила са иностраном регистрацијом осигурање није било обавезно, наш национални биро према типском интер-биро споразуму који је закључио са иностраним бироима није могао да има положај обрађивачког бироа. Наиме, наш национални биро није могао самостално ликвидирати одштетне захтеве и исплаћивати накнаде за штете, и просто за исплаћене износе задуживати иностране осигуравајуће организације код којих су била осигурана возила чијом је употребом проузрокована штета у Југославији. За сваку ликвидацију штете наш је национални биро морао да тражи сагласност иностране осигуравајуће организације која је издала међународну карту.

Наш национални биро имао је улогу услужног а не обрађивачког бироа.

У вези са овом изменом Закона о обавезном осигурању имовине и лица, наша је судска пракса стала на становиште да југословенске осигуравајуће организације нису обавезне да исплаћују накнаде за штете које су проузроковане употребом возила која су регистрована у иностранству. Сматрало се да наше осигуравајуће организације одговарају према пропи-

(8) У систему међународне (зелене) карте осигурања све осигуравајуће организације које се у једној земљи баве пословима обавезног осигурања удружују се у национални биро. Национални биро гарантује да ће његове чланице накнадити штете које возила која су код њих осигурана проузрокују у иностранству, по његовом овлашћењу чланице издају међународне карте својим осигураницима, и има овлашћење иностраних осигуравајућих организација које су издале међународне карте да регулише одштетне захтеве у вези са штетама на својој територији, и то онако како би поступио да је сам закључио уговор о осигурању.

сима о обавезном осигурању само за штете које су проузроковане употребом возила која су регистрована у Југославији(9).

Постепено је ово становиште трпело одређене коректуре, пошто је трећа лица којима је у нашој земљи проузрокована штета употребом возила са иностраном регистрацијом доводило у тежак положај. Постепено је у нашој судској пракси прихваћено да наше осигуравајуће организације ипак дугују накнаду за штете проузроковане употребом неосигураних возила са иностраном регистрацијом или неовлашћеном употребом возила са иностраном регистрацијом, пошто прописи о обавезном осигурању у погледу обавезе на накнаду таквих штета не праве никакву разлику између возила са домаћом и возила са иностраном регистрацијом(10).

Затим је прихваћено становиште да наша осигуравајућа организација на основу члана 20. и 21. Закона о обавезном осигурњу у саобраћају има обавезу да накнади штету лицима коју су проузроковали југословенски држављани на територији Југославије моторним возилом са царинском („Zoll") регистарском таблицом(11).

Исто тако, у нашој судској пракси преовладало је становиште према којем наше осигуравајуће организације одговарају и према домаћем и према иностраном лицу за штету која му је проузрокована уопште непознатим моторним возилом или непознатим возилом југословенске регистрације(12).

И најзад, после ових делимичних попуштања, наша је судска пракса радикално изменила свој став. Наши су судови стали на становиште да су наше осигуравајуће организације обавезне да накнаде све штете које су проузроковане употребом моторних возила на територији Југославије, и то како употребом возила са домаћом тако и употребом возила са иностраном регистрацијом(13).

Као што се види, укидање члана 24. Закона о обавезном осигурању створило је у нашој пракси знатне тешкоће, пошто је отежало остваривање одштетних захтева у вези са штетама које су на територији наше земље проузроковане употребом возила са иностраном регистрацијом. Због тога је чланом 52. Закона о основама система осигурања имовине и лица поново уведена обавезност осигурања за возила са иностраном регистрацијом која саобраћају у нашој земљи.

Према овој одредби, лица која моторним возилима иностране регистрације долазе на територију СФРЈ морају на граници закључити уговор

---

(9) Пресуда Врховног суда Словеније, Пж. 1058/70. од 6. новембра 1970. године, Збирка судских одлука, књига шеснаеста, свеска прва, 1971, одлука под бр. 39; пресуда Врховног суда Хрватске, Гж. 14/71. од 13. октобра 1971. године, Информатор, број 1869/72, стр. 9.

(10) Пресуда Окружног суда у Шибенику, Гж. 324/71. од 22. фебруара 1972. године, необјављена.

(11) Пресуда Врховног суда Југославије, Гж. 70/71. од 9. фебруара 1972. године, Зборник судске праксе, број 7—8/72, стр. 491.

(12) Правни став саветовања судија Грађанског одељења Врховног суда Југославије и судија-представника грађанских одељења републичких и покрајинских врховних судова, које је одржано 15. и 16. априла 1971. године у Врховном суду Југославије, Зборник судске праксе, број 2—3/71, стр. 121.

(13) Начелно мишљење проширене Опште седнице Врховног суда Југославије, бр. 1/72. од 10. маја 1972. године, Информатор, број 1921/72, стр. 6.

о осигурању од одговорности за штету причињену трећим лицима, ако за односно моторно возило не поседује међународну исправу о осигурању која важи и за територију СФРЈ, или ако не пруже који други несумњиви доказ о постојању таквог осигурања. Погранични органи унутрашњих послова дужни су да приликом уласка моторног возила иностране регистрације на територију СФРЈ провере да ли постоји одговарајуће осигуравајуће покриће.

На тај начин је наш национални биро поново преузео функцију обрађивачког бироа, а самим тим је остваривање одштетних захтева за штете које у нашој земљи проузрокују возила са иностраном регистрацијом постало једноставније и брже.

Нови прописи једино нису регулисали питање да ли треће оштећено лице, које је претрпело штету у нашој земљи због употребе моторног возила са иностраном регистрацијом, има право да поднесе тужбу против наше заједнице осигурања, или му у случају кад са заједницом осигурања није успео да ван суда нађе прихватљиво решење, преостаје само да тужи иностраног штетника односно његову осигуравајућу организацију. Из члана 54. Закона о основама система осигурања имовине и лица произилази да је заједница осигурања обавезна да накнади само оне штете за које је одговоран њен осигураник, дакле, не и штете које су проузроковане возилом које је осигурано код иностране осигуравајуће организације. Наш национални биро се у закону уопште и не спомиње, па би према томе и он могао да оспори пасивну легитимацију у случају да га треће оштећено лице тужи за накнаду штете која му је проузрокована употребом возила са иностраном регистрацијом.

Да би се избегле ове дилеме, у нове прописе о обавезном осигурању требало је унети одредбу о праву трећег оштећеног лица на директну тужбу према нашем националном бироу односно заједници осигурања у случају кад је штета проузрокована употребом возила са иностраном регистрацијом. Тиме би се положај трећег оштећеног лица побољшао, а за национални биро и заједнице осигурања не би наступиле никакве тешкоће, пошто они по интер-биро споразуму имају право на регрес према иностраној осигуравајућој организацији код које је било осигурано возило чијом је употребом проузрокована штета.

Осигурана сума као лимит одговорности заједнице осигурања. Према члану 17. Закона о обавезном осигурању у саобраћају, осигурањем се обухватала целокупна штета коју је сопственик односно корисник моторног возила био дужан накнадити по прописима односно по правним правилима о одговорности, а која произилази из употребе мотрног возила. Заједница осигурања је била обавезна да накнади укупну штету коју су сва оштећена лица претрпела у саобраћајном удесу, без обзира на њену висину.

Члан 54. Закона о основама система осигурања имовине и лица прописао је да је заједница осигурања дужна да накнади штету, али највише до висине уговорених осигураних сума. Према члану 53. истог Закона, најниже осигуране суме на које се мора уговорити осигурање од одговорности одредиће Савезно извршно веће. На тај начин је у нашем праву си-

стем неограничене одговорности заједнице осигурања по основу обавезног осигурања од одговорности замењен системом ограничене одговорности.

Ради спровођења ових законских одредби, Савезно извршно веће донело је Одлуку о одређивању износа на које се мора уговорити осигурање од одговорнсти за штете причињене трећим лицима при уптреби моторног возила([14]). Према овој Одлуци, најниже осигуране суме по једном штетном догађају износе 5,000.000 динара за аутобусе и теретна возила и 2,500.000 динара за остала моторна возила.

Закон није прописао како ће се поступити у случају кад су у једном удесу проузроковане штете које укупно премашују износ осигуране суме тако да вишак преко осигуране суме заједница осигурања није дужна да накнади. Без сумње, у таквом случају захтеви свих оштећених лица према заједници осигурања морају се сразмерно смањити. Ипак, још увек остаје питање како ће се поступити у случају ако се неко лице појави са захтевом за накнаду штете након што је исцрпен лимит осигуране суме.

У образложењу уз нацрт за нове прописе о обавезном осигурању (верзија из јула 1975. године) наведено је да систем неограничене одговорности заједница осигурања за штете које су проузроковане употребом моторних возила треба напустити због тога што захтева да осигураници иностраних осигуравајућих друштава, из земаља у којима је прихваћен систем ограничене одговорности осигурача, ако желе да дођу у нашу земљу, повећавају осигуране суме на које закључују осигурање у тим земљама и да за то плате допунску премију. Поред тога, истиче се да неограничено покриће представља сметњу за закључење билатералних споразума о укидању међународне зелене карте осигурања. Што се тиче домаћих заједница осигурања, у образложењу се истиче да неограничено покриће даје подстрека оштећеним лицима и њиховим правним заступницима да подносе несразмерне одштетне захтеве и да настоје свим могућим средствима да их остваре, а судовима да досуђују све веће износе накнада.

Оваква образложења нису уврљива, а разлози који се износе нису довољни да би оправдали сужење покрића из обавезног осигурања, какво представља замена система неограничене одговорности заједница осигурања системом ограничене одговорности.

Као прво, постоји читав низ земаља у којима је одговорност осигурача по основу обавезног осигурања неограничена. То је случај у свим источно-еврпским земљама, у Француској у погледу теретних возила и аутобуса, у Белгији осим за штете од пожара и експлозије, у Великој Британији, у Норвешкој за штете на лицима, у Луксембругу итд. И поред тога возила са иностраним регистрацијама ипак улазе у те земље. Тешко је веровати да би управо систем неограничене одговорности у нашем обавезном осигурању био разлог који би одвраћао иностране сопственике возила да својим возилима путују у нашу земљу.

Исто тако, треба имати у виду да су накнаде из обавезног осигурања које се досуђују у нашој земљи знатно испод лимита на који се мора

(14) „Сл. лист СФРЈ", бр. 25/76.

закључити уговор о обавезном осигурању у земљама Западне европе које су прихватиле систем ограничене одговорности осигурача. То је осигуравајућим организацијама из тих земаља добро познато, и зато оне немају оправданог разлога за наплаћивање додатне премије приликом издавања међународне карте осигурања са важношћу за Југославију.

Уосталом, пример укидања члана 24. Закона о обавезном осигурању имовине и лица (у вези са укидањем обавезности међународне карте осигурања за возила са иностраном регистрацијом) добро показује до каквих забуна и тешкоћа може доћи ако се у области обавезног осигурања сувише пажње посвећује интересима иностраних возача.

Као друго, тешко је сложити се са оценом да систем неограничене одговорности заједнице осигурања по основу обавезног осигурања подстиче трећа оштећена лица да поднесе несразмерне одштетне захтеве. Таквих захтева има, то је несумњиво, али су они пре резултат чињенице да код трећих оштећених лица постоји уверење да иза сваке штете стоји „богата" заједница осигурања, него сазнање о неограниченој одговорности заједнице. Несразмерне, или чешће претеране одштетне захтеве трећа оштећена лица подносе и у систему ограничене и у систему неограничене одговорности осигурача. При том не треба изгубити из вида да један одштетни захтев може да буде претеран и ако је знатно испод минималне осигуране суме на коју се мора закључити уговор о обавезном осигурању.

Као треће, ако желимо да очувамо друштвену функцију обавезног осигурања и постигнемо основни циљ ради којег је оно уведено, значи обезбеђење трећег лица којем је проузрокована штета употребом моторног возила да ће му та штета бити накнађена, минималне осигуране суме морају бити утврђене на тој висини да под нормалним околностима буду довољне за накнаду свих штета које су проузроковане у једном удесу. Иначе, обавезно осигурање не би трећим оштећеним лицима пружало оно покриће које треба да им пружа, и ради којег је и уведено. А ако је минимална осигурана сума утврђена на том нивоу да је практички посматрано довољна да се из ње накнаде све штете које су покривене обавезним осигурањем, онда нема разлога да се систем неограничене одговорности заједнице осигурања замењује системом ограничене одговорности.

И најзад, као четврто, приликом заузимања става о предностима и манама система ограничене и система неограничене одговорности, морамо узети у обзир и то да је систем ограничене одговорности заједнице осигурања сложенији и теже се примењује у пракси. У систему ограничене одговорности мора се регулисати шта ће се десити ако осигурана сума није довољна за накнаду свих штета које су проузроковане употребом моторног возила, без обзира на то што су то врло изузетни случајеви. Мора се исто тако регулисати шта ће се десити ако је неко лице накнадно истакло одштетни захтев, након што је осигурана сума исцрпена за исплату раније пријављених одштетних захтева. Дакле, због изузетних случајева који се могу десити, мора се у систему ограничене одговорности регулисати читав низ доста сложених правних питања.

Као што се може видети, систему ограничене одговорности заједнице осигурања по основу обавезног осигурања од одговорности могу се упу-

тити озбиљни приговори, и због тога га у новим прописима из ове области није требало прихватити. Требало је и даље задржати систем неограничене одговорности заједнице осигурања за целокупну штету која је проузрокована употребом моторног возила, а за коју је одговоран сопственик односно корисник возила. Ово уотлико пре што је данас свуда у свету присутна тенденција проширења а не сужавања покрића из обавезног осигурања. Постепено продиру идеје да одговорност више не треба да буде услов за наступање обавезе осигурача по основу обавезног осигурања, него да накнаду треба платити чак и кад је само оштећено лице криво за удес у којем је претрпело штету. Сматра се да право на накнаду из обавезног осигурања треба дати чак и сопственику возила чијом је употребом проузрокована штета, без обзира на то што је он уговорна страна из уговора о обавезном осигурању и никако не може да буде третиран као треће лице. У таквим условима посебно је тешко оправдати сужавање покрића из обавезног осигурања, до којег долази кад се систем неограничене одговорности заједнице осигурања замени системом ограничене одговорности, без обзира на то колико то сужавање због високих минималних осигураних сума има мали практички значај.

Закључак. Осврнули смо се на само неке промене које је у наш систем обавезног осигурања унео нови Закон о основама система осигурања имовине и лица. За анализу и осталих разлика између старог и новог система обавезног осигурања било би потребно више простора. Међутим, већ и из овог релативно кратког осврта види се да се извршене промене могу оценити на различите начине. Изнели смо своја размишљања о томе које се од тих промена могу поздравити и подржати, а која су питања регулисана непотпуно или чак и неадекватно.

При томе, без обзира на то како оцењивали сваку поједину промену, и да ли постоји сагласност у погледу оцене сваке поједине промене, нужно се намеће један општи закључак. Тај закључак јесте да Закон о основама система осигурања имовине и лица није довољно учинио за доградњу система обавезног осигурања у нас, да је врло мало учинио да се трећим оштећеним лицима којима је проузрокована штета употребом моторних возила и осигураницима који су одговорни за штету пружи путем обавезног осигурања потпуније економско обезбеђење него што су га уживали према ранијим прописима. До истог би закључка дошли и да смо имали простора да се упустимо у анализу других промена које су у наш систем обавезног осигурања унели нови прописи.

По својој правној природи, обавезно осигурање је и према новим прописима остало осигурање од одговорнсти за штету.

Прописе о обавезном осигурању у саобраћају требало је изменити. Међутим, приликом те измене требало је проширити покриће које пружа обавезно осигурање, у складу са тенденцијама које су данас присутне у читавом низу земаља. Само на тај начин, ако у складу са развојем саобраћаја прати потребе трећих лица којима је проузрокована штета употребом моторних возила и осигураних сопственика, корисника, држалаца и возача возила за све широм осигуравајућом заштитом, обавезно осигурање може да извршава функцију коју му је друштво поверило.

Наиме, моторна возила су већ одавно престала да буду луксуз. Она су постала средства за задовољење читавог низа крупних па чак и виталних потреба савременог човека. Број моторних возила нагло расте, тако да се и услови под којима се одвија саобраћај мењају. Упоредо са бројем моторних возила расте и број и износ штета које су проузроковане њиховом употребом.

Да ли у таквим околностима можемо и даље стајати на становишту да право на накнаду из обавезног осигурања имају само трећа лица? Зашто се, имајући у виду услове савременог саобраћаја, право на накнаду из обавезног осигурања не би дало и возачу који је употребом возила сам себи проузроковао штету? Да ли одговорност за штету треба и даље задржати као један од услова за наступање осигураног случаја у обавезном осигурању? На пример, да ли друштво може остати незаинтересовано за судбину пешака који је непажљиво сишао на коловоз, па је на њега налетео аутомобил? Није ли дошло време да се обавезно осигурање почне трансформисати од осигурања од одговорности у осигурање лица односно ствари, које ће свим лицима која су претрпела штету због употребе моторног возила, без обзира на постојање одговорности, пружити одређено економско обезбеђење?

Очигледно је да ћемо пре или касније, а сигурно је боље што пре, морати да потражимо одговор на ова и слична питања. При том би илузорно било очекивати да ће се одмах решити сви проблеми и да ће се одмах наћи најбољи одговори на сва питања. Између осталог, свако проширење покрића из основа обавезног осигурања значи повећани притисак на средства заједница осигурања, а познато је да и до сада пословни резултати у овој врсти осигурања нису у нас били повољни. Међутим, доношење нових прописа о обавезном осигурању могло се искористити да се учине први кораци у правцу преображаја нашег система обавезног осигурања, како би оно што боље задовољило потребу савременог човека да се економски обезбеди од штета које му могу бити проузроковане употребом моторних возила.

др Ивица Јанковец

ОБРАЗОВАЊЕ И УСАВРШАВАЊЕ КАДРОВА ЗА УПРАВУ

У оквиру рада XIX Скупштине Југословенског удружења за управне науке и праксу развила се занимљива дискусија о кадровској политици и образовању кадрова за управу. Са друштвеног становишта, требало би о скупу проблема везаних за ово подручје шире поразговарати и утврдити елементе стратегије развоја одговарајућих кадрова за управу и друштвене делатности. У току су припреме за доношење закона о систему управе, тече процес реформе универзитета, уводи се аутоматска обрада података, изграђује се улога и положај управе у процесу развоја система удруживања рада.

Подстакнути интересантном дискусијом, нарочито прилозима проф. др Еугена Пусића са загребачког Правног факултета и проф. др Миливоја Ковачевића са новосадског Правног факултета покушавамо овим да расправу проширимо и ван граница Југословенског удружења за управне науке и праксу, како бисмо у споју и оплемењивању теорије и праксе дошли до основа за заснивање друштвене стратегије развоја кадрова за управу и друштвене делатности. Чинило нам се прикладним да приложимо и промењени наставни програм предмета Наука о управљању на Правном факултету у Београду који ће се, у оквиру остваривања реформе, предавати на друкчији начин.

Реформа образовања кадрова за управу није једнократни чин, већ трајни процес са мењањем тежишта. Прикупити информације, повезати напоре, открити потребе и интересе праксе могућно је само као колективни напор. Зато се надамо да ћемо овим само прекинути расправу, која ће се, сем на друге начине, надамо се, наставити и на страницама часописа.

Задаци на подручју управљања друштвеним делатностима који произлазе из даљег развоја самоуправљања, даља изградња уставног уређења примена Закона о удруженом раду, промене и развој управе након регулисања система управе новим законодавним актима, стручни послови у вези са самоуправним интересним организовањем постављају пред кадрове у тим областима захтеве који се постојећим системом образовања и иновације знања — не могу задовољити.

Даље, у току је процес увођења информационих система у градовима и ширим друштвено-политичким заједницама, тече процес урбанизације, мења се организација рада, усклађују интереси све већег броја субјеката у процесима одлучивања на основама све шире информационе базе, изграђују нове структуре и развијају друкчији процеси удруживања рада.

Како систематизовати знања потребна за управу и друштвене делатности у овој фази развоја: ко и по ком критеријуму — колико и каквих знања треба да усвоји у одређеном периоду? То су питања која не можемо оставити без одговора, а до њега можемо доћи само заједничком акцијом. У чему је суштина промена које треба унети у постојеће планове и програме факултета и виших школа? Како организовати образовање кадрова? Ево покушаја систематизације процеса образовања, давања парцијалних одговора на ова питања.

Образовање кадрова за управу треба поделити у две основе групе:

а) друштвено образовање — средње, школе са усмереним образовањем, више и високе школе и факултети.

б) Образовање на раду, припрема кадрова на специјалистичким курсевима и последипломским студијама, организовање повремених и сталних семинара за усавршавање кадрова у одређеној грани делатности као посебан облик рада факултета и стручњака у пракси — по позиву, организовање трајне активности на праћењу, пројектовању и извођењу процеса перманентног образовања и реобразовања у управи и друштвеним делатностима.

Код друштвеног образовања проблеми би се састојали у променама и развоју наставних планова и програма према потребама праксе и резултатима најновијих истраживања у области теорије која је стручно верификована и прошла кроз стадиј самоуправне процене вредности за наше прилике.

Код образовања на раду основни би се проблем састојао у томе што би требало доказати тезу да су друштвено (редовно) образовање и образовање на раду — нераздвојно повезани, да је поврат средстава уложених у образовање на раду знатно бржи и са релативно великим непосредним ефектом, да је праксу могуће битно побољшати ако би се научна истраживања и резултати могли у њој непосредно и примењивати, без баријере која се сада састоји у томе што новијим знањима најчешће и најмасовније располаже најмање искусна и према томе најмање (релативно утицајна група кадрова: приправници, а док се прилагоде пракси, њихова знања више нису „нова".

Дакле, између ове две групе, образовања постоји узајаман однос и веза у погледу субјеката, садржаја и последица.

Уопште, у вишем и високом образовању све је важније у основи, стицање знања у области друштвених наука, јер се процеси удруживања рада без друштвене основице на којој почивају — не могу разумети. Стицању специјалистичког знања претходи дакле проширење друштвене основице, без обзира о ком се стручном профилу ради. Ово је нарочито карактеристично за управу у којој је све више техничара, лекара, инжењера, као последица развоја одговарајућих подручја задовољавања потреба и интереса грађана.

Рок застаревања информација у условима брзих промена прописа и институција је све краћи. Потребно је повећати интелектуалну и практичну способност за прилагођавање променама. У управи и друштвеним делатностима кретања се одвијају ка новим синтезама и ка већој егзактности метода и оргнизације, на ком се подручју у науци јављају најзначајније новости (примена квантитативних метода, ППБС, теорије и пракса организације информационих система и сл.).

С једне стране, развија се систем управног права, а с друге стране, Наука о управи (управљању) са знатно ширим подручјем истраживања

Како систематизовати, дозирати и уобличити у педагошки прихватљиве форме знања потребна кадровима у управи у садашњем и предсто-

јећем периоду, усвајајући тезу да знања треба да буду концептуална у таквој мери да дозвољавају непосредан наставак процеса перманентног образовања чији је како је речено редовно образовање — основа али и део? У целом процесу велика улога припада трајном споју праксе и практичара са универзитетском наставом. Оно што је најинтересантније и најновије у конкретним проблемима управе не налази се у књигама. Како се ситуација мења, знања о променама не могу бити пренета заувек у једном, обично раном, периоду образовања (Пусић).

Данас се за управу и друштвене послове уопште, кадрови припремају на различитим школама: на економским факултетима, факултетима и високим школама политичких наука, на факултетема организационих наука. Но, континентални систем образовања кадрова за управу израстао на традицијама камерализма почива на активности правних факултета као главних носилаца обрзовања управних кадрова. Од наставе првог степена која је на неким правним факултетима у земљи уведена за управу, преко правних смерова до магистерија и специјализација — правни су факултети — матичне установе за управу. Политика развоја виших и високе управне школе није у пракси доживела, за сада, већи успех.

На правним факултетима је, стога потребно организовати студије које ће омогућити преношење стручних, специјалистичких знања која се на други начин не могу стећи нити разумети. Општи профил правника погодна је основа за такву изградњу. При овоме могуће су опције: Правник „генералист" — стручњак општег типа са благим усмеравањем и правник-специјалист за рад у управи и друштвеним службама. Општа знања у области класичних предмета грађанског, кривичног, уставног, привредног и других права неопходна су основа за изградњу кадрова на правним факултетима који би могли радити у управи и друштвеним службама. Али, с друге стране у образовном процесу треба пренети и стручна, специјалистичка знања чија количина у процесу диференцијације и специјализације управних послова — постаје све већа, нарочито знања о организацији, методима рада, кадровима и процесима образовања, финансије, планирање, комуникацијске мреже контролне технике, информационих система, управни проблеми у области саобраћаја, унутрашње и спољне политике, претварају се у све веће скупине података, структура хипотеза, истраживачких резултата, практичних искустава из којих треба извлачити правилности и трендове развоја, овладати вештином брзог и квалитетног решавања проблема који настају. Са овим се ставовима проф. Пусића морамо сложити.

Уколико пођемо о претпоставке да ће у догледном периоду правни факултети остати матични за образовање кадрова за управу, онда треба размотрити постојећу ситуацију у односу на образовни садржај знања која се на правним факултетима преносе, а дносе се директно на управу. Ситуација је у том погледу различита. У Југославији се предмети који се односе на управу предају у распону од једног сталног и једног опционог (Београд, Нови Сад, Ниш, Титоград) до управног смера са девет предмета (Правни факултет — Љубљана).

Услов за развој редовног и перманентног образовања кадрова за управу било би и развијање дисциплина које ће имати за подлогу управне делатности. Тренутно, према подацима Секретаријата за правосуђе и општу управу СР Србије, само органима управе недостаје око 700 правника.

Систем образовања за рад у управи би требало развити као дугорочан процес који би био делимично — у односу на формирање општег профила правника за управу — заједнички за све органе управе и организације са јавним овлашћењима, а делимично специјалистички, припремајући кадрове за рад у одређеном органу. Овде се могу уочити и проблеми припреме самих правника за специјалистички, карактеристичан рад и проблеми везани за образовање кадрова других струка у области нормативног регулисања и организације и метода рада, основа информационих система и сл.

У овом тренутку би било значајно приступити систематизовању и уопштавању знања која би, груписана у минимум дисциплина — чинила општеобавезну основу за стручно формирање правника. Која су то знања? Пре свега, то би била област управног права која се односи на правно нормирање рада у управи и то: 1. Норме које регулишу *организовање* управне делатности (којима се правно регулишу организациони услови: аксиолошки, кадровски, материјални и структурни којима се омогућава само вршење управне делатности.

2. Норме које регулишу *вршење* управне делатности. То су норме којима се регулишу тзв. Управно послови, а то су послови који се остварују применом инструмената власти, без обзира ко те послове врши: орган управе или установа односно организација снабдевена јавним овлашћењем.

3. Норме које регулишу контролу над вршењем управне делатности (рад судова, самих органа управе, скупштине друштвено-политичких заједница, учешће грађана у политичкој контроли и сл.).

Мислимо да би било исправно одвајање и систематизовање норми управног права од других норми и правила којима се регулише, организује и извршава делатност у управи. Постојање јавног овлашћења и примене империјума били би основни критеријуми. Друга знања стицала би се у оквирима науке о управљању чији садржај овде дајемо у облику наставног програма:

НАУКА О УПРАВЉАЊУ

(Нацрт — Наставног програма за Правни факултет у Београду)

I ОРГАНИЗАЦИЈА И УПРАВЉАЊЕ

А. Предмет и методи Науке о управљању

а) Предмет Науке о управљању: испитивање законитости друштвених појава у вези са организацијама и делатношћу управљања,

б) Методи Науке о управљању: историјско материјалистички метод, опис и класификација грађе, статистички методи, логички методи.

Б. Развој проучавања Науке о управљању

а) Појава организација у људском друштву. Услови настанка и развоја научног проучавања организације и процеса управљања.

1. Управљање као облик кретања материје.

2. Управљање као информациони процес.

3. Управљање и повратно дејство (повратна спрега).

4. Управљање биолошким и техничким системима.

б) Управљање у социјалним системима.

1. Људске заједнице као динамичне целине, сложени системи са финалитетом.

2. Људске заједнице као сложени системи чији се циљ остварује заједничким радом. Специфичности заједничког рада. Неусклађен рад. Операције усклађивања. Управљање као укупност операција којима се омогућава остваривање циљева људских заједница.

3. Реализаторски и управљачки рад у људским заједницама. Могућност рашчлањавања радног процеса на управљачки и реализаторски рад. Опште карактеристике операција које чине садржину реализаторског рада (производња материјалних и нематеријалних добара и вршења услуга). Могућности утврђивања техничких законитости рационалног вршења реализаторског рада (резултати тзв. „Научне организације рада"). Специфичности управљачког рада, Опште карактеристике операција које чине садржину управљачког рада. Управљачки рад као прикупљање, препрерада и произвођење информација којима се омогућава остваривање реализаторског рада.

4. Управљачки рад и његова садржина. Могућност рашчлањавања управљачког рада на операције (радње) и потреба разликовања основних и карактеристичних целина које се могу образовати њиховим груписањем. Анализа основних функција „управљања друштвеним пословима". Различити теоријски погледи на могућност утврђивања основних функција управљања. Целисходност разликовања три основне функције управљања:

а) функције одређивања циљева, б) функције спровођења акција на остваривању циљева и в) функције контроле извршавања циљева.

а) Функција одређивања циљева. Мерила за утврђивање циљева. Прописи, време, простор, људи.

б) Функција спровођења циљева. Операције рашчлањавања циљева у задатке и послове. Операције усклађивање рада непосредних извршилаца. Операције исправљања недостатака у процесу извршења.

в) Функција контроле и надзора. Функција контроле као остваривање повратног дејства („повратне спреге") у људским заједницама. Операције упоређивања резултата са претходно утврђеним мерилима.

В. Основни облици управљања друштвеним пословима

а) Успостављање јединства радног процеса неопходно за остваривање изабраних циљева као резултат утицаја који се постиже вршењем управљачких операција. Облици у којима се успоставља заједнички рад људи на остваривању заједничких циљева.

1. Примарне заједнице и њихове карактеристике.

2. Стварање организација ако рационалних група за обављање заједничког рада.

3. Слободна асоцијација највиши облик организације заједничког рада, облик у коме се остварује самоуправљање. Самоуправне организације и заједнице као прелазни облици вршења заједничког рада.

б) Управљање успостављањем односа власти (предмет проучавања политичке теорије, науке о држави, уставног права, управног права и сл.). Управљање друштвеним пословима без успостављања односа политичке власти. Самоуправљање као политичка економска и организациона алтернатива.

в) Критика буржоаских теорија организације. Тејлор, Фајол, Симон, Барнард, Мајо. Могућности заснивања марксистичке теорије организације на темељима самоуправне праксе.

Д. Самоуправљање

а) Политички, правни, организациони и економски елементи самоуправљања.

б) Самоуправљање као процес организовања. Организовање и удруживање рада.

1. Правни проблеми у вези са организовањем процеса рада.

2. Самоуправљање и рационализација људског рада. Принципи ефикасности.

3. Облици организованог повезивања у условима самоуправљања. Правила и норме понашања. Психосоцијални чиниоци у процесима самоуправљања.

4. Методе и технике организовања у условима самоуправљања. Организациона анализа и мењање облика и начина функционисања самоуправних организација.

б) Самоуправљање на подручју привреде, друштвених служби и управе.

1. Самоуправљање у области привреде. Организација и функционисање самоуправних организација. Дефиниције организације. Врсте и облици организација.

аа) Принципи организовања у привреди. Правни акти и улога самоуправног права. Организациони и психолошки чиниоци у процесу доношења самоуправних аката: самоуправних споразума и друштвених договора.

бб) Организација у области привреде као систем. Делови система и унутрашње организационе јединице, њихова изградња и повезивање. Система управљања на нивоу ООУР и ОУР. Комуникациони елементи управљања пословима и задацима. Везе и односи статусног и фактичког елемента организовања. Организациона разрада правних норми које регулишу рад организација у области привреде.

вв) Моделирање организација у привреди. Начин организовања обзиром на: карактер привредне делатности, ниво развоја технологије, подручје и обим делатности.

1. Пројектна организација и њене подврсте: индивидуална пројектна организација, штабска пројектна организација, мешовита пројектна организација и агрегатна пројектна организација. Управљање пројектном организацијом. Аутоматизација процеса и увођење савремених средстава рада.

2. Матрична организација. Организациони одговор на захтеве све веће поделе рада и чвршће интегрисаности и међузависности.

3. Предности и недостаци савремених облика организовања рада. Организациона анализа и процес реорганизације. Организациони план.

4. Увођење компјутера у привреди. Принципи организовања процесне производње. Аутоматизација и аутоматија. Информатичка структура радне организације и доприноси развијеног информационог система процесима самоуправљања. Принципи и основне теорије одлучивања у привреди. Примена квантитативних метода, операционих истраживања, линеарног и динамичког програмирања. Систем Монте Карло, Марковљеви ланци, Теорија игара, систем Делфи. Технике и теорије мрежног планирања. Циљеви, могућности и ограничености употребе нових торија организације, метода и техника у привреди самоуправног друштва. Критика неоправданог примењивања метода несродних самоуправљању.

Положај и улога правника у односу на процесе организовања привреде на савременим основама. Повезивање организационе теорије и праксе. 5. Припрема самоуправних општих аката као облик организовања рада на нивоу ООУР односно ОУР. Организациони елементи у самоуправним актима.

2. Самоуправљање у области друштвених служби.

а) Специфичности друштвених служби. Појам и одређивање јавног интереса.

б) Самоуправне интересне заједнице. Правни, економски, организациони и функционални проблеми. Начело слободне размене рада и облици њеног организовања.

в) Поједина подручја друштвених служби. Области просвете културе, здравства, саобраћаја и комуникација и информационих делатности. Остали облици друштвених служби.

г) Начини и облици организовања у области друштвених служби. Основне заједнице. Самоуправне интересне заједнице. Развој друштвених служби и процеси удруживања рада.

д) Правне основе оснивања интересних заједница. Две врсте самоуправних интересних заједница: мешовите интересне заједнице и интересне заједнице корисника.

ђ) Задаци, организација и делатност самоуправних интересних заједница.

е) Територијални иреални принцип у формирању самоуправних интересних заједница.

ж) Принципи на којима почива развој самоуправног интересног организовања.

3. Управљање у области управе.

аа) Улога и положај органа управе.

1. Улога управе у процесима развоја самоуправних односа.

2. Доношење основних, политичких одлука и организовање процеса извршења тих одлука радом управе.

3. Непосредно извршење правних аката. Принципи организовања економичности и ефикасности у раду управе.

4. Развој управних организација. Смањење улоге принуде. Технизација и професионализације појединих врста управне делатности. Демократизација управног процеса и облици политичке контроле и учешћа грађана у раду управе.

5. Процеси планирања, координације и контроле у управи.

6. Принципи руковођења у органима управе. Теоретске концепције. Послови, делегирање, природа одговорности у условима самоуправљања, развој руководећих задатака.

7. Процеси организовања управних јединица. Подела послова и задатака према врстама, обиму и сложености. Хоризонтална подела, Вертикална подела. Територијална подела, њена сврсисходност и границе. Различити модели хоризонталне координације.

8. Типови организационе структуре система у управи. Базе организационог груписања, распон контакта и распон комуникационе везе. Колегијални и монократски принцип. Спољне и унутрашње организационе јединице и принципи њиховог формирања.

9. Комуникације у управи.

аа) Дефиниције и врсте. Елементи комуникационог система. Ток комуникација.

бб) Системи извештавања у управи.

10. Поступци у процедури у управи. Поступак стандардизације. Регулација поступака. Врсте поступака: оквир, основни чиниоци, показатељи квалитета. Систематизовање и образовање номенклатуре управних послова и задатака као поступак организационог обликовања. Процес компјутеризације и поступци.

11. Етика у управи. Етичка правила и њихова интернализација. Однос службеника према грађанима. Одговорност службеника. Подела одговорности у управи према врстама, подручју, носиоцу и начину остварења.

12. Самоуправљање у органима управе. Историјат и развој. Непосредно и посредно самоуправљање. Процеси одлучивања у управи и њихове карактеристике.

13. Материјална средства у управи. Појам материјалних средстава и режим употребе принципа контроле и рад СДК. Класификација материјалних средстава. Принципи економичности у раду управе. Техничка средства у управи. Поступак механизације и аутоматизације. Организација рада у управи и примена савремених средстава рада. Канцеларијски уређаји и машине. Пројектовање механизације и процес реорганизације.

14. Процеси реорганизације у управи.

аа) Организација и методе рада у управи. Правила на којима почива процес реорганизације. Врсте метода рада на реорганизацији.

бб) Организациони план. Послови, задаци, време и место. Динамичност организационог плана. Правни основ реорганизовања. Начин одређивања група послова и задатака у управи као поступак систематизације и организационог обликовања. Процеси реорганизовања. Алтернативни организациони план.

15. Процеси образовања у управи.

аа) друштвено образовање кадрова за управу,

бб) образовање на раду. Блокови учења. Систем вредновања рада и напредовање кадрова. Перманентно образовање кадрова за управу. Образовање стручних кадрова за рад у управи: правника и других стручних профила и занимања.

II. КАДРОВСКА ФУНКЦИЈА

А. Општи приступ одређивању положаја човека у самоуправној организацији.

1. Кадровске структуре и кадровски процеси. Статичко и динамичко одређивање организације и улоге кадрова.

2. Одређивање елемената Науке о кадровима као дела Науке о управљању.

Б. Кадровска политика и самоуправна организација. Принципи, носиоци, подручја. Кадровска политика у управи, привреди и друштвеним службама. Кадровска политика и самоуправни општи акти.

В. Дефинисање кадровске функције у организацијама.

Г. Врсте и садржина кадровских процеса. Вредност систематизације кадровских процеса. Организациони оквири кадровских процеса. Програм оптимизације организационих односа. Процес планирања анализирања и праћења развоја кадрова. Процес вредновања рада и систематизације група послова и задатака (радна места). Процес образовања и стручног оспособљавања кадрова.

Д. Организовање кадровске функције у привреди, друштвеним службама и управи.

Б. Кадровски процеси и самоуправљање. Одређивање друштвених и индивидуалних циљева. Процес доношења одлука и кадровска функција.

Е. Научно-технолошка револуција и развој кадровских процеса. Кадрови као основа научно-технолшоке револуције. Перспективе развоја организација и кадрова.

Ж. Оквири и структура међуљудских односа.

1. Оквири међуљудских односа. Организациони, интерперсонални и интраперсонални односи. Структуралне „теорије промене"

2. Односи руководиоца и сарадника. Психологија кооперације. Улога у организацији.

3. Људско понашање. Узрочност. Настајање ставова. Методе мерења ставова.

З. Састанци:

1 Основи теорије састанака.

2. Циљеви састанака.

3. Структура састанака.

4. Спољни и унутрашњи елементи састанака.

5. Подела састанака.

6. Рад руководиоца састанака и доприноса учесника.

7. Технички и психолошки проблеми састанака. Стратификација, утицај организационих група, одређивање социјалног идентитета. Начин вођења дискусије.

8. Систем комуникација на састанку. „Бука" и понављање. Сметње.

9. Закључивање и доношење одлука. Одређивање циљева. Алтернативе. Међуодлуке.

10. Организационе одлуке.

И. Систем комуникација и међуљудски односи. Системи комуникација. Мреже комуникације. Руковођење и комуникације.

Ј. Кадровска функција и систем кадровских евиденција. Елементи информационог система кадрова. Систем праћења и развој кадрова путем компјутера.

III. ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМИ У ПРАВОСУЂУ И УПРАВИ

1. Појам кибернетике. Смерови кибернетике. Правна кибернетика (информатика).

Нова средства рада: електронски рачунари, њихова структура и начин употребе. Примена кибернетских метода у правосуђу и управи.

2. Теорија информација. Теорија система. Функционалне анализе.

3. Појам информација и њене врсте.

а) Одређивање вредности информације,

б) Полидисциплинарност истраживања информације.

4. Појам информационог система.

аа) Кибернетска основа информационог система: теоријски проблеми, технички елементи,

бб) Правни проблеми у вези за заснивањем и радом информационих система.

5. Право и информациони систем. Нов начин припреме, коришћења и примене правних аката.

а) Кибернетско истраживање права.

б) Заштита слободе и права грађана и обезбеђење сигурности.

6. Информациони системи у управи.

а) Дефинисање управних послова и задатака.

аа) Номенклатура и класификација управних послова.

бб) Припремање тезауруса правних аката.

вв) Принципијелне границе аутоматизације послова јавне управе.

б) Систем информација о правним лицима, простору и физичким лицима.

в) Појам и елементи банке података о грађанима.

г) Методологија изградње банке података о грађанима.

д) Примена банке података и рад органа управе.

ђ) Лични број грађана.

е) Промене и реорганизације у управи као последица увођења информационих система.

7. Управни поступак и процес аутоматизације. Евиденције и издавање уверења помоћу електронског рачунара. Процес припреме решења помоћу електронског рачунара.

б) Правни, организациони, функционални, технички и психолошки проблеми у вези са увођењем електронских рачунара односно информационих система.

в) Кадровски проблеми и увођење аутоматизације у управи. Процес иновације знања радника запослених у управи. Прилагођавање правника и њихова улога у увођењу у дејство електронских рачунских центара.

8. Информациони систем у правосуђу.

а) Појам система правних информација. Суштинска новост у процесу доношења анализе и примене правних аката.

аа) садржина система правних информација.

1. Захватање и уношење свих прописа који регулишу поједину грану права у меморију електронског рачунара. Специфични проблеми грађанског, кривичног и управног права.
2. Процес обраде и уношење диспозитива и образложења судских пресуда у меморију електронског рачунара.
3. Процес обраде правне литературе: припрема извода из стручне и научне литературе у појединим гранама права и уношење извода у меморију електронског рачунара помоћу листе дескриптора (предметног регистра).

бб) Модели система правних информација. Приказ искустава у заснивању и коришћењу система правних информација: СССР, САД, Француска, СР Немачка, Пољска.

б) Југословенски модел система правних информација.

а) Улаз података,

б) Правна грана,

в) Језик обраде информација,

г) Методе захватања докумената,

д) Излаз података из сестема и употреба терминала,

ђ) Начин употребе: методе тражења одговора:

аа) Дијалог са електронским рачунаром,

бб) Техника употребе и одржавања.

в) Значај изградње и употребе система правних — информација. Располагање већом количином информација. Повећања брзине коришћења информација. Убрзање рада судова, тужилаштва и правобранилаштва.

д) Промене које проузрокује увођење електронских рачунара. Организација органа управе, судова, тужилаштва и правобранилаштва.

9. Нови елементи у структури стручног профила правника. Проблеми обезбеђења кадрова.

Оваквим распоредом материје би се омогућило чистије систематизовање, лакше утврдиле везе и односи са другим гранама права и другим научним дисциплинама и створила могућност прецизнијег регулисања рада управе.

Но, тиме не бисмо могли, наравно, издвојити државну управу из укупног система управљања друштвеним пословима. Све је већи број послова у управи код којих управа не наступа са позиција власти, већ са позиција стручности, споразумевања, договарања, усклађивања интереса и стварања услова за разрешавање конфликата. Та би се знања могла односити на извршне, стручне, сарадничке, сервисне и друге послове који се врше у оквиру рада за органе друштвено-политичких заједница у процесу самоуправног интересног удруживања и процесима

сарадње са удруженим радом у привреди. Код тих послова ради се о другим способностима и знањима којима треба да располаже правник, како би, без коришћења јавних овлашћења, извршио задатак. То је област *управљања* друштвеним пословима: просвета, култура, образовање, комуникације, саобраћај и везе, здравствена заштита и сл. Сем тога, требало би проучавати и основне елементе организовања удруженог рада као опште основе за касније правно регулисање одређених односа нормама управног, привредног и других грана права. Та знања о организацији нужан су саставни део образовања сваког правника, па и оног ко ради у управи. Самоуправљање има, уз политички, економски, правни и *организациони аспект*, карактеристичан посебно за управу, посебно за друштвене службе и посебно за привреду. Међутим, у оквиру једне системске дисциплине могла би се та знања повезати у јединствени систем самоуправног интересног удруживања рада и средстава. Само систематским и повезаним истраживањима могу се уочити истражити основи удруживања, ефикасност, одговорност, принципи руковођења односно пословођења и координирања рада. Условно, та би дисциплина могла бити Наука о управљању, мада смо свесни тешкоћа при одређивању имена.

На крају, треба што пре изградити систем мера и средстава којима ће се незадовољавајућа кадровска ситуација у управи и друштвеним делатностима поправити. Уколико је друштвена стварност сложенија, утолико је већи број послова које треба обавити, све је већи број субјеката који међусобно ступају у контакте и сарадњу. То доводи и до развоја служби које врше стручне послове у вези са том сарадњом. Послови каткад тешко иду. Тада се приступа ширењу апарата, на тешкоће се одговара укључењем све већег броја људи, уместо да се постојећи кадрови боље организују, подигне ефикасност и продуктивност, отворе процеси прикладнијег редовног и перманентног образовања.

Стога треба припремити предлог за образовање кадрова за управу и управљање друштвеним пословима који би садржао ове елементе:

А. Циљеве и задатке процеса образовања.

1. У току редовног или ванредног школовања.

2. На раду.

Б. Дефинисање општег концепта стратегије образовања кадрова за управу.

В. Утврђивање потребних стручних профила кадрова.

Г. Дефинисање управних, управљачких, организационих и других функција.

1. Класичних.

2. Уз примену Аутоматске обраде података или коришћење информационог система.

Д. Утврђивање приоритетних потреба за перманентним образовањем одређених кадрова у зависности од функције, профила, нивоа и карактера радног места.

Б. Облици и структура процеса образовања.

1. Дисциплине којима се формира стручни профил правника општег типа а односе се на управу и послове управљања.

2. Дисциплине којима се обезбеђује ниво специјализације за поједина подручја управе и друштвених служби односно других установа и организација.

Е. Форме и методи образовања на раду, мотивисање радника и финансијски проблеми у вези са процесом образовања.

3. Институције које би организовале процес образовања (факултети, институти и сл. образовни центри, стални семинари за одређене „блокове учења" у органима и сл.

Ж. Нормативно регулисање процеса образовања.

Овде су само поменути неки елементи на којима треба заснивати процес образовања кадрова за управу. И у раду образовних институција, факултета и сл. није досада чињено довољно да би се постојеће стање битније мењало на боље. Доношење Закона о систему управе, Закона о удруженом раду, промене у процесу реформе Универзитета пружају могућност да се нађу решења која одговарају друштвеној улози, сложености и значају ове области.

Но, не треба заборавити да, упоредо са развојем, социјални развој претеже над технолошким. То доводи до тенденција пораста броја кадрова у управи и друштвеним службама, до диференцијације и специјализације, што, опет, проузрокује проблеме сарадње органа управе међусобно, али и проблеме остваривања слобода и права грађана. Југославија не тежи орвеловом друштву у 1984. напротив, тежи ширем развоју самоуправљања као облику, даље демократизације.

Мислимо да би требало организовати низ саветовања на којима би пре свега наставници и теоретичари који се баве управом и друштвеним делатностима систематизовали материју којом се баве, разграничили подручја и заложили се у стварању јединственог става у погледу односа својих дисциплина према другим дисциплинама на матичним факултетима. При томе, део је проблема и у томе како засновати и развијати наставу о управи и друштвеним делатностима на факултетима политичких и организационих наука?

Након тога, требало би у низу састанака верификовати облике сарадње науке и праксе, при чему би било значајно организовати истраживања о стручним профилима кадрова који раде нарочито непосредно у управи.

Проблема је много али не можемо више одлагати њихово постепено решавање: садашња фаза нашег развоја то захтева императивно: процес реорганизације и трансформације управе и друштвених делатности касни за општим друштвеним развојем.

Д. Кавран

ЗАКОНОДАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ГАРАНТИЈЕ ЗА ИСПРАВНО ФУНКЦИОНИСАЊЕ СТВАРИ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ПРАВУ

1. Са појавом таквозване техничке робе, која може да послужи намени за коју је произведена само ако исправно функционише, и то по правилу благодарећи додатној енергији, показало се да су општа правила о одговорности за материјалне недостатке ствари постала недовољна. Њихова недовољност испољила се како у погледу субјеката одговорности, тако и у погледу врсте недостатака.

Према општим правилима о одговорности за материјалне недостатке ствари као субјект одговорности јавља се продавац, а недостаци који су обухваћени овим правилима јесу материјални недостаци који постоје у моменту преласка ризика са продавца на купца. Према овим правилима кад произвођач није истовремено и продавац он се не може јавити као субјект одговорности, а недостаци који се појаве на производу након преласка ризика, то јест убудуће, а чији узроци нису постојали у моменту преласка ризика, не могу бити покривени правилима о овој врсти одговорности. Међутим, када је у питању техничка роба, која у данашње време све више замењује живи људски рад, произвођач не може више бити остављен ван домашаја правила о одговорности за недостатке својих производа, као што и неисправно функционисање техничке робе у датом гарантном року, након преласка ризика са продавца на купца, не може остати ван домашаја права. Основна сврха техничке робе јесте да исправно функционише односно да обавља рад за који је конструисана. У те сврхе она се данас масовно производи и купује.

Прве покушаје у изналажењу правног решења за случај неисправног функционисања техничке робе након преласка ризика са продавца на купца, а у датом гарантном року, учинила је судска пракса на тај начин што је почела да прибегава ширем тумачењу постојећих општих правила о одговорности за материјалне недостатке ствари, као што је то случај, примера ради, са француском судском праксом. Француска судска пракса је почела, у систем одговорности према општим правилима имовинског права, да увлачи и произвођача, а материјалним недостатком да сматра и неисправно функционисање техничке робе у току датог гарантног рока. У новије време напоре судске праксе замењују национална законодавства доношењем посебних правила о гарантији за исправно функционисање техничке робе, било путем закона, било путем такозваних подзаконских аката. У томе нарочито предњаче земље са социјалистичким друштвеним уређењем, док капиталистичке земље, углавном, препуштају самим странама да уговорним путем регулишу своја права и обавезе за случај неисправног функционисања купљене техничке робе или вољи произвођача. У пракси је много чешће, да се произвођач једнострано обвезује и чини одговорним путем давања гарантије најчешће издавањем гарантног листа. Међутим, данас и капиталистичке земље почињу да приступају законодавном регулисању ове материје, као што су то чиниле и надаље чине, социјалистичке земље.

Правном регулисању одговорности за случај неисправног функционисања техничке робе приступала је и наша земља у више наврата. Она је то чинила најпре путем аката нижим од закона(1), а у последње време и путем закона(2). Рад југословенског законодавства на регулисању ове материје још увек је у току, па се у скорој будућности очекују још два закона која обухватају посебна правила из ове области, а то су: Закон о облигацијама и уговорима и Закон о стандардизацији.

Имајући у виду данас важеће прописе у нас и текстове одредби дате у нацртима будућих закона, намеће се потреба за њиховим упоређивањем и указивањем на одређена питања која се при том јављају, као што је нарочито: ко је субјект одговорности по основу гарантије и која права припадају купцу по овом основу?

У нашем праву на снази су три закона која својим правилима регулишу питање одговорности за случај неисправног функционисања купљене техничке робе. То су: Основни закон о промету робе из 1966. године, чије многе одредбе, узгред буди речено, нису више на снази, затим Закон о југословенским стандардима из 1974. године, чије ће многе одредбе бити стављене ван снаге доношењем новог закона о стандардизацији и Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета из 1976. године.

Анализа одредби поменутих закона указује да правни режим гарантије за исправно функционисање није на јединствен начин дат у овим законима. Од поменута три закона, Закон о југословенским стандардима садржи, пре свега, највећи број одредби о гарантији за исправно функционисање и ближе од остала два регулише питање права и обавеза између купца, с једне стране, и произвођача и продавца, с друге стране. Посебно су права купца детаљније разрађена за случај да купљена ствар односно техничка роба почне неисправно да функционише у току датог гарантног рока, чиме овај закон ставља купца у равноправнији положај у односу на произвођача и продавца, него што то чине остали закони. Друга два закона садрже мањи број одредби о гарантији и регулишу је на непотпун начин.

Основни закон о промету робе из 1966. године, чије су одредбе о гарантији и данас на снази, пружа купцу за случај неисправног функционисања купљене техничке ствари следеће могућности. Купац има право да захтева отклањање недостатака и кварова који се појаве у току трајања гарантног рока и право да захтева од даваоца гарантије да сноси трошкове превоза односно преноса производа у вези са оправком (одред-

(1) Наредба о одређивању услова под којима се могу стављати у промет поједини индустријски производи, од 1959, Сл. лист ФНРЈ, 2/1959; Наредба о одређивању посебних послова под којима се могу стављати у промет поједини индустријски производи од 1962, сл. лист ФНРЈ, 17/1962; Наредба о одређивању производа који се могу стављати у промет само са гарантним листом и производа за које морају бити обезбеђени сервисно одржавање и потребни резервни делови од 1968, Сл. лист СФРЈ, 43/1968.

(2) Основни закон о промету робе из 1967, Сл. лист СФРЈ, 1/1967; Закон о југословенским стандардима и нормама квалитета производа, Сл. лист СФРЈ, 2/1974; Закон о основама пословања организација удруженог рада у облсти промета робе и услуга у промету робе и о систему мера којима се спречава нарушавање јединства југостовенског тржишта у тој области, Сл. лист СФРЈ, 43/1976.

ба чл. 16. став 1), као и право на сервисно одржавање такве ствари (одредба чл. 16, став 2). У погледу субјеката одговорности, Закон чини у првом реду одговорним произвођача, односно за увезене производе увозника (одредба чл. 15), а продавца само у оном случају кад произвођач у месту продаје није обезбедио сервисно одржавање и могућност оправке техничке ствари (одредба чл. 23, став 3).

Закон о југословенским стандардима и нормама квалитета производа из 1974. године пружа купцу шира овлашћења него претходни Закон. Осим права која предвиђа и Закон о промету роба, овај Закон предвиђа и право на замену ствари и право на повраћај плаћеног износа. Ова последња купац може да користи, тојест да захтева њихову реализацију, ако оправка коју је затражио од произвођача није извршена у року од 90 дана (одредба чл. 51, став 5). Као и у претходном Закону, тако и у овом субјект одговорности је у првом реду произвођач, односно увозник, а продавац само у оном случају, ако сервисно одржавање и могућност оправке произвођач односно увозник није обезбедио у месту продаје ствари. Међутим, што се тиче права на замену и права на повраћај плаћеног износа, према овом Закону, купац их може захтевати по основу гарантије само према произвођачу односно увознику. Закон не предвиђа могућност истицања ових права и према продавцу. У погледу одговорности продавца према општим правилима имовинског права Закон о југословенским стандардима као и Закон о промету робе заузимају исти став: „обавезе даваоца јемства не искључују право купца на накнаду штете по правилима имовинског права."(3).

У Закону о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга из 1976. године правни режим гарантије за исправно функционисање изједначен је са правним режимом одговорности продавца за материјалне недостатке ствари, с тим што се као продавац наводи организација удруженог рада и то као продавац на мало. Према овом Закону, купац има право, у случају откривања недостатка на купљеној роби најдоцније у року од шест месеци од дана куповине производа, да захтева: замену ствари, повраћај плаћеног износа или отклањање установљеног недостатка, независно од тога да ли је у питању материјални недостатак или неисправно функционисање производа уз који је дат купцу и гарантни лист(4). Законом предвиђена права купац може истицати само према продавцу. За техничку робу за коју је дата гарантија за исправно функционисање произвођач није наведен као субјект одговорности. На тај начин, права купца по основу гарантије за исправно функцио-

(3) Основни закон о промету робе и услуга из 1966. године, одредба чл. 16, став 3; Закон о југословенским стандардима и нормама квалитета производа из 1974. године, одредба чл. 51, став 4.

(4) „Организација удруженог рада која је продала на мало производ који има недостатак х дужна је, на захтев купца, да замени тај производ новим производом, или да купцу врати износ плаћен за тај производ или да, уз сагласност купца, отклони недостатак на производу.

Купац има право из става 1. овог члана и у случају куповине производа који му је продат са гарантним листом." Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета робе и услуга у промету робе и о систему мера којима се спречава нарушавање јединства југословенског тржишта у тој области, Сл. лист СФРЈ, 43/1976, чл. 15, став 1. и 3.

нисање купљене техничке ствари изједначена су правима која купац има по основу одговорности продавца за материјалне недостатке ствари и то онако како их је овај Закон предвидео. Међутим, познато је да према општим правилима имовинског права купац има шира овлашћења кад су у питању материјални недостаци на купљеној ствари него што су онаовим Законом дата. Најзад, као субјект одговорности предвиђен је само продавац. О произвођачу ни речи иако је он издавалац гарантног листа, а не продавац. Како је ово закон новијег датума, у најмању руку је несхватљиво да се он не бави посебно гарантијом и да права купца по основу гарантије изједначава са правима купца по основу одговорности продавца за материјалне недостатке ствари.

Чињеница да су одредбе сва три наведена закона који се односе на гарантију, остале на снази, захтева њихово упоређивање.

Из анализе важећих прописа проистиче да је гарантија за исправно функционисање на неједнаки начин регулисана и у погледу субјеката одговорности и у погледу права која купац има по овом основу. Док Основни закон о промету робе из 1966. године и Закон о југословенским стандардима из 1974. године као субјекта одговорности у први план истичу произвођача који је дао гарантију издавањем гарантног листа уз техничку робу, а продавца изузетно и то у одређеној ситуацији, дотле Закон о основама пословања организација удруженог рада у области промета из 1976. године субјектом одговорности, по основу гарантије, предвиђа само продавца. У погледу права купца по основу гарантије, важећи закони су јединствени када је реч о праву на оправку и о праву на замену ствари. У погледу других права те јединствености нема. Најширa овлашћења купцу пружа Закон о југословенским стандардима из 1974. године, а најужа Закон о основама пословања организација удруженог рада из 1976. године, који је, временски гледано, последњи донет. Овакво стање ствари свакако да је неодрживо у нашем праву, па је на законодавцу који ради на припреми нових закона да то питање разреши. Међутим, понуђени текстови будућих закона не показују жељу законодавца да гарантију за исправно функционисање регулише на потпунији и јединствен начин, мада гарантија данас и у свету и у нас добија све више у значају. Обрнуто, има се утисак да је рад на овој материји неуједначен и да неусаглашеност ставова између закона и надаље остаје. Садржина одредби закона у припреми о томе речито говори.

2. Неусаглашеност ставова поводом гарантије за исправно функционисање уочава се у Нацрту закона о облигацијама и уговорима и у Нацрту закона о стандардизацији, који представљају нацрт закона чија се доношења очекују у скорој будућности. Њихове одредбе такође регулишу гарантију за исправно функционисање, али је то регулисање у њима неусклађено.

Нацрт закона о стандардизацији, о чијем се тексту у последње време доста пише и говори, углавном је преузео одредбе о гарантији за исправно функционисање из Закона о југословенским стандардима из 1974. године. Као субјекте одговорности по основу гарантије Нацрт будућег закона задржао је, у првом реду, произвођача, а затим и продавца, с

тим што је продавца предвидео као субјекта одговорности ако у месту продаје произвођач није обезбедио сервисно одржавање и отклањање кварова на свом производу. Што се тиче права купца, ствар стоји другачије. Нацрт закона о стандардизацији поједина права купца регулише на истоветан начин као и Закон о југословенским стандардима, као што је то случај са правом купца на сервисно одржавање техничког производа и правом да захтева потребне резервне делове у току трајања гарантног рока као и правом на отклањање кварова и недостатака у примереном року. Остала права дата купцу у Закону о југословенским стандардима, Нацрт не предвиђа. Тако, овим Нацртом, купац је лишен права да захтева бесплатан превоз и пренос за случај замене или оправке купљене ствари и права да захтева повраћај плаћеног износа за случај да ствар не буде оправљена у одређеном односно примереном или назначеном року. Тиме је Нацрт будућег закона о стандардизацији оштетио купца у погледу његових права по основу гарантије у односу на Закон о југословенским стандардима. Међутим, у средствима јавног информисања данас се о овом Нацрту говори као о будућем закону који у већој мери штити купца од несавесног произвођача и неквалитетне робе, него било који други закон до сада. Што се тиче права купца за случај неисправног функционисања техничке робе, то се, међутим, не може рећи. Напротив, купцу су дата ужа овлашћења уместо шира. Због тога, ако овај Нацрт има тенденцију да прерасте у савременији и потпунији закон, тада приликом његовог коначног уобличавања законодавац мора да има у виду чињеницу, да гарантија за исправно функционисање техничке робе није регулисана на начин који одговара техничком достигнућу и савременој пракси у нас нити на начин као што је то учинио Закон о југословенским стандардима и нормама квалитета производа из 1974. године.

Нацрт закона о облигацијама и уговорима, који опет у потпуности преузима текст одредби Скице за законик о облигацијама и уговорима(5), може се рећи да до сада на најпотпунији начин регулише материју о гарантији за исправно функционисање. Према овом Нацрту, као субјекти одговорности по основу гарантије предвиђени су како продавац тако и произвођач. У Нацрту је речено, исто као и у Скици, да купац има право да захтева, ако ствар неисправно функционише, како од продавца тако и од произвођача да ствар оправи или уместо ње преда другу која исправно функционише, као и право на накнаду штете коју је претрпео услед тога што је био лишен неко време њене употребе(6). Међутим, ваља истаћи да је Нацрт предвидео и право купца на бесплатан превоз и пренос ствари ради оправке или замене, што Скицом није предвиђено, а да је остала

(5) Др Михаило Константиновић: „Облигације и уговори — Скица за законик о облигацијама и уговорима", издање Правног факултета у Београду, Београд 1969.

(6) „Кад је продавац неке машине, мотора, каквог апарата, или других сличних ствари, који спадају у такозвану „техничку робу", предао купцу гарантни лист којим произвођач гарантује исправно функционисање ствари у току одређеног времена, рачунајући од њене предаје купцу, купац може, ако ствар не функционише исправно, захтевати како од продавца тако и од произвођача да ствар оправи, или да му место ње преда ствар која функционише исправно.

Поред тога, он може захтевати и накнаду штете коју је претрпео услед тога што је неко време био лишен употребе ствари." Скица, чл. 430, Нацрт закона о облигацијама и уговорима, Београд, септембра, 1976, чл. 483.

права купца у потпуности преузео онако како су дата у Скици. Тако, према овом Нацрту, купац има право да захтева од произвођача: опарвку ствари, замену ствари и накнаду штете јер је био лишен њене употребе неко време, а од продавца: раскид уговора, снижење цене и накнаду штете ако продавац не изврши оправку или замену ствари у разумном року.

Нацрту закона о стандардизацији као полазна основа очито да је послужио Закон о југословенским стандардима из 1974. године, а Нацрту закона о облигацијама и уговорима, Скица за законик о облигацијама и уговорима. С обзиром на ову чињеницу, ваљало би очекивати да су текстови закона у припреми потпунији, целовитији комплетнији и савременији и да ће стога бити мање разлога за приговоре на одредбе које садрже него што је то случај са текстовима одредби које су им послужиле као полазна основа. У конкретном случају за нас је од значаја да ли је такво очекивање остварено и када је у питању материја о гарантији за исправно функционисање.

Што се тиче Нацрта закона о стандардизацији његове се предности у односу на важећи Закон о стандардима огледају у томе: што је тачно утврдио шта гарантни лист треба обавезно да садржи, док постојећи Закон то не чини, што је рок за оправку односно замену ствари скратио на 45 дана у односу на сада законом утврђени рок од 90 дана, шта је тачно утврдио шта треба упутство за руковање да садржи, док садашњи Закон говори само о томе да се уз техничку робу са гарантним листом мора да приложи и техничко упутство о руковању и што је детаљније разрадио питање сервисног одржавања и то у више својих одредби, које је иначе од великог практичког значаја за купца техничке робе, док постојећи Закон само утврђује да је сервисно одржавање техничке ствари обавеза произвођача односно продавца.

У целини узев гарантија за исправно функционисање добила је више места у Нацрту закона о стандардизацији него у данас важећем Закону о југословенским стандардима и то не само у погледу броја одредби, већ и у погледу обима и садржине. Гарантија је у Нацрту детаљније разрађена са очитом тежњом да се произвођач чвршће обавеже, а купац заштити од крупног произвођача који има могућности да се на тржишту понаша монополистички. Међутим, Нацрт такву тежњу није у потпуности успео да оствари. Пре свега, он је испустио да преузме и оне одредбе из важећег Закона о стандардима које употпуњују материју о гарантији, нарочито када су у питању права купца. Према важећем Закону купац има шира овлашћења него према Нацрту, чиме је пре оштећен него заштићен од крупног произвођача. Како је о томе већ било речи, истакнимо још и то да је Нацрт, између осталог, изоставио да утврди појам гарантног листа и могућност продужења трајања гарантног рока, што важећи Закон чини, па је и због тога, може се рећи, материју о гарантији за исправно функционисање на одређен начин окрњио.

Треба истаћи да се важећи Закон о југословенским стандардима и Нацрт закона о стандардизацији начелно разликује у погледу дејства својих одредби, што није без значаја када је у питању материја о гарантији за исправно функционисање. У Закону о југословенским стандарди-

ма стоји да се југословенским стандардом одређује да ли је његова примена обавезна или није. При том, обавезним се могу учинити или одређене одредбе или време трајања њихове обавезности (чл. 6). У Нацрту је, пак, истакнут принцип добровољности примене, а не принцип обавезности. Према Нацрту, обавезна примена стандарда је могућа по основу закона или по основу одлука радника у организацији удруженог рада или по основу самоуправног споразума о удруживању организација удруженог рада. Другим речима, о примени југословенских стандарда одлучиваће радници у удруженом раду кад су у питању њихови производи, извођење радова и вршење услуга односно кад закључују самоуправни споразум којим приступају удруживању рада и средстава, а само посебним прописом биће могуће одредити обавезност стандарда. Принцип добровољности унет је у Нацрт закона о стандардизацији са мотивацијом да се данас рад удружује добровољно и да је одлучивање радника у удруженом раду на бази договарања и споразумевања, те да је и одлучивање о обавезној снази југословенских стандарда у складу са уставним положајем удруженог рада у Уставу.

Да ли радници у удруженом раду треба да одлучују о питањима која се тичу њиховог рада и резултата рада дилеме нема. Дилема се јавља у вези са питањем могу ли се права и обавезе странака по основу гарантије поставити на принципу добровољности? Одговор би требало да буде негативан, јер за то нема ни правног ни друштвено-економског оправдања.

Са правног становишта гарантија представља посебну врсту грађанскоправне одговорности за материјалне недостатке ствари и то за такозвану техничку робу чији се недостатак испољава у неисправном функционисању у време трајања датог гарантног рока.

Правни однос поводом дате гарантије може настати једностраним обвезивањем даваоца гарантије, споразумом странака или по наређењу закона. Најчешћи начин настајања правног односа по основу гарантије у земљама са развијеним слободним тржиштем представља једнострано обвезивање произвођача издавањем гарантног листа, а у земљама са планираним тржиштем, најчешће по наређењу закона. Због тога се у правној литератури обично говори о добровољној и о обавезној гарантији. У нашем праву гарантија је регулисана законским путем и представља обавезу ex lege, како произвођача тако и продавца, за случај кад је произвођач уз техничку робу издао и гарантни лист. С обзиром на чињеницу да по својој природи она представља посебну врсту грађанскоправне одговорности. радници у удруженом раду не би могли одлучивати хоће ли одговарати по основу гарантије за своје производе, а за које су дужни по слову закона дати гарантију односно издати гарантни лист. Према важећем Закону о југословенским стандардима одређени индустријски производи и то они трајније употребе, која је условљена посебним техничким својствима и начином коришћења и одржавања, могу се ставити у промет једино ако су снабдевени гарантним листом и технчким упутством о руковању (чл. 50, став 1).

Са друштвеног становишта гарантија за исправно функционисање представља чињеницу која говори о квалитету техничке робе и о конку-

рентским односима произвођача на тржишту. За робу са датом гарантијом о исправном функционисању увек ће бити више купаца него за робу без гарантије, јер она пружа већу сигурност и извесност купцу да ће за уложени новац добити одговарајући еквиваленат. У доба наглог развитка технике и технологије и све веће производње техничке робе чија свакодневна употреба из дана у дан све више расте, борба произвођача на тржишту није мала. Освајање светског тржишта и задовољавање потреба и захтева купаца на домаћем, намеће потребу за гарантовањем произвођача да ће његов производ исправно функционисати. Тиме уједно указује и на квалитативна својства која роба поседује. Ово борба није страна нашим организацијама удруженог рада ни на домаћем ни на страном тржишту. Из ових разлога нема оправдања ни друштвеног ни економског да правна правила о гарантији не производе своја правна дејства и кад су у питању организације удруженог рада као произвођачи техничке робе. Опште је познато који се напори данас улажу да се избије на светско тржиште и освоји место на њему и задовољи потреба и укус како страног тако и домаћег потрошача. Препуштање вољи произвођача да сами одлучују о томе хоће ли давати гарантију за исправно функционисање било би противно овом циљу.

Што се тиче Нацрта закона о облигацијама и уговорима у погледу гарантије за исправно функционисање његова се предност у односу на Скицу огледа једино у томе што је изрично рекао да се правилима о гарантији не дира у правила о одговорности продавца за материјалне недостатке ствари (чл. 482, тачка 3), док се у Скици то подразумева и што је за купца предвидео и право на бесплатан превоз и пренос ствари ради њене оправке или замене, што Скицом није предвиђено. Остали текст преузет је у целини са скоро незнатним изменама. Где је до измена дошло, ту је дошло, углавном, и до пропуста. Тако је назив члана 435. Скице који говори о застарелости права купца у члану 488. Нацрта измењен. Уместо израза „застарелост" како стоји у Скици, стављен је израз „губитак права." Међутим, текст је истоветан и он гласи да „Права купца према произвођачу по основу гарантног листа гасе се по истеку једне године рачунајући од дана када је тражио од њега оправку или замену ствари." Пажљивом читаоцу неће промаћи да текст ових одредби не говори о губитку права купца по основу гарантије односно гарантног листа по протеку одређеног времена, већ о застаревању права купца. Право купца да судским путем захтева одговорност произвођача по протеку једне године од када је тражио оправку или замену ствари, застарева. То је смисао и сврха ове одредбе.

Нацрт закона о облигацијама и уговорима, иначе, није понудио ништа ново у материји о гарантији у односу на Скицу, нити је имао у виду постојеће прописе о гарантији. Његовим ступањем на снагу, ако ствари у погледу гарантије остану такве какве јесу, опет ће се поставити питање усаглашавања правних правила. Ако се она у овом тренутку нема у виду, трпеће и пракса трпеће и правна теорија.

3. Анализа важећих прописа и оних у припреми као и њихово упоређивање говори о чињеници да у нашем праву гарантија за исправно

функционисање регулисана је са више закона и при том њено регулисање није јединствено. У погледу питања ко је субјект одговорности по основу гарантије у нашем праву и која права купцу припадају по основу гарантије, важећи прописи и они у припреми одговарају на различите начине. У погледу субјеката одговорности, у једном случају предвиђен је произвођач, а као изузетак продавац, а у другом случају подједнако и продавац и произвођач. У погледу права купца ситуација је сложенија. Лепеза овлашћења у једном закону је много шира него у другом, а у трећем овлашћења по основу гарантије истоветна су са овлашћењима по основу опште одговорности продавца за материјалне недостатке ствари, јер законодавац није разграничио ове две институције.

У нашем праву гарантија за исправно функционисање треба да нађе своје место у оквиру материје о материјалним недостацима ствари, али као посебна врста грађанскоправне одговорности. За њу треба да важе посебна правила и да представља посебан основ позивања купца за недостатак на техничкој ствари, а који се огледа у неисправном функционисању у току датог гарантног рока. При том, овај би рок требало да буде законски одређен као минимални гарантни рок, а произвођачима техничких ствари да буде препуштено да га самоиницијативно продужују. У погледу субјекта одговорности по основу гарантије потребно је прихватити решење које пружа Скуца, а то је да се субјектом одговорности имају сматрати како продавац тако и произвођач, а да право избора буде препуштено купцу. Тиме би се купац довео у равноправни положај према крупном произвођачу и продавцу него што је то случај био до сада. Одговорност продавца по основу општих имовинских правила не треба искључивати због постојања гарантије коју даје произвођач. То су два правна основа која се узајамно не искључују, јер покривају различите материјалне недостатке.

У погледу права купца по основу гарантије за исправно функционисање треба прихватити она која су дата у Нацрту закона о облигацијама и уговорима. Она су, углавном, призната и у употребном праву и пружају довољну заштиту купцу техничке робе. Међутим, неопходно је указати још једном да је усаглашавање прописа о гарантији преко потребно, јер ће се иначе десити да се позивањем на различите законе остварују различита права по основу гарантије.

Мр Луција Спировић-Јовановић

О СУДСКОЈ ПРАКСИ

Појам

1. Под судском праксом у ширем смислу подразумевају се судске пресуде и друге одлуке судова (решења, начелне одлуке), без обзира да ли су и у којој мери стваралачке тј. нове у односу на већ постојеће објективно право, и независно од тога да ли се судови слажу или разилазе у тумачењу општих правила која примењују. У том смислу говори се о судској пракси уопште, или о судској пракси у некој области или о неком правном питању; или о пракси виших и нижих судова, или пракси одређеног суда или чак одређеног већа; у истом смислу се каже да је судска пракса о неком питању богата или оскудна (тј. да има много или мало пресуда); у истом значењу се говори о објављеној или необјављеној судској пракси (тј. судским одлукама штампаним или не у посебним збиркама или правним часописима); у том смислу се, најзад, говори о подељеној и јединственој судској пракси. — Под судском праксом у ужем смислу подразумева се једнако решавање свих истоветних случајева од стране свих судова (дакле, само тзв. једнообразна, јединствена пракса). — Било да је реч о једном или другом значењу у употреби је и назив јуриспруденција.

2. О томе да ли је судска пракса (јуриспруденција) извор права или не, у литератури, (страној и домаћој) постоје различита становишта: да није (Војислав Спаић, Основи грађанског права, Општи део, Сарајево, 1957, стр. 86 и сл.), да јесте (Андрија Гамс, Увод у грађанско право, Београд, 1974, н. 83. и сл.; Будимир Кошутић, Судска пресуда као извор права, Београд, 1973), да „по правилу није" (Лазар Марковић, Грађанско право, Општи део и стварно право, Београд, 1927, стр. 59—60), да је „фактички", „посредни", „индиректни" извор права. Ова различита становишта добрим делом потичу отуда што се у дискусији о томе да ли је судска пракса извор права или не различито схватају како појам извора права тако и појам судске праксе, мада подељеност постоји и међу писцима који ове појмове једнако дефинишу.

Стваралачки карактер примене права од стране судова

3. Ако се посматра стварност објективног права, може се лако запазити постојање извесног броја норми које регулишу релативно статичне

друштвене односе и то потпуно, и које су тако јасне да нема никакве сумње у погледу њиховог смисла (које је, дакле, могуће тумачити само на један начин, а „оно што свак једнако разумије, томе тумача не треба", каже се у чл. 994. Општег имовинског законика за Црну Гору). Задатак суда је овде релативно лак и тешкоће могу постојати само у погледу утврђивања чињеничног стања. Али под претпоставком да је чињенично стање тачно и потпуно утврђено, примена права је овде лака и аутоматска а активност суда практично има карактер једног правног силогизма, у коме горњу премису сачињава општа норма (која нпр. каже да заоставштину умрлог наслеђују пре свих његова деца и његов брачни друг и то на једнаке делове), доњу премису утврђено чињенично стање у конкретном случају (иза умрлог је остао син и супруга), а закључак судска пресуда, чија је изрека логички неизбежна (умрлог наслеђују на једнаке делове његов син и преживели брачни друг). Лаици тако и замишљају право и примену права. На жалост једног броја оних који примењују право и задовољство оних којима мање лежи искључиво математички начин резоновања, систем објективног права никад није саздан само од оваквих норми. Разлози су познати. С једне стране: друштвена стварност, која је аутентична, конкретна и бескрајно богата и разноврсна у својим појавним облицима и њиховим преливима, и која се стално мења. С друге стране, немогућност да се оваква стварност потпуно обухвати нормама: зато што је норма статична, фиксирана, формулисана; зато што је општа норма увек апстрактна а неки појмови чија је употреба нужна налазе се на високом ступњу апстракције; зато што је свачији па и законодавчев систем појмова увек само осиромашена слика стварности (јер нико не може све да види и предвиди); зато што и најбоље редиговане мисли односно норме не дају потпуну слику система појмова који изражавају (због несавршености језика као средства изражавања, чему се могу придружити и слабости које у овом погледу може имати законодавац). Постоје, дакле, норме за које се не може рећи да напросто имају свој смисао, већ да свој смисао добијају тек помоћу оног што правници зову живо право: десетине, хиљаде, десетине хиљада судских одлука донетих применом сваке од њих, у којима је смисао норме ближе одређен, продужен, проширен, прецизиран, изнијансиран. Право се, дакле, не може свести на збирку решених задатака или некакву картотеку у којој чиновник има само да пронађе листић са готовим одговором на свако питање. Судија је не само примењивач постојећег права већ у великој мери његов дограђивач па и стваралац.

4. Овим разлозима, који објашњавају стваралачки карактер примене права од стране судова, треба додати и тежњу судова да строгости слова закона ублажи обзирима правичности. За разлику од класичног силогизма, у којем се на основу опште норме добија решење случаја, судови често поступају обрнуто: прво се опредељују за решење конкретног случаја које им изгледа људски најпожељније, а онда траже општу норму на којој заснивају пресуду (дајући тој норми одређено тумачење, односно опредељујући се за једно од више могућих тумачења). Општа норма, на пример, каже да је проузроковач штете дужан да надокнади штету која је проузрокована његовом кривицом. Али ако је оштећеник богат а проуз-

роковач штете сиромашан и поступао је са малом непажњом која се може свакоме догодити, да ли га треба економски упропастити обавезом на потпуну накнаду штете? Правичност би налагала да се накнада досуди у износу мањем од штете, да се строгост закона ублажи узимајући у обзир околности случаја. На такво поступање судију често овлашћује сам законодавац (као што је у наведеном питању поступио наш и швајцарски законодавац) али ће судија бити склон да тако поступи и у одсуству изричитог законског допуштења. Зато што, иако по професији познавалац права и правне логике, он није машина за правне силогизме, већ људско биће које људске односе пресуђује и са својим осећањима и својом интуицијом. Тако је било одувек и треба бити сасвим нереалан па то не признати Жан Карбоније (Jean Carbonnier, Droit civil, Paris, 1962, стр. 18).

5. Стваралачка улога суда већа је, разуме се, уколико су норме које примењује општије и на већем ступњу апстракције а самим тим и веће правне празнине које треба попунити.

Француски законодавац је на пример 1804. год. читаву материју грађанске деликтне одговорности уредио са само пет чланова, препуштајући судовима да сами конструишу правила за питања која нису изричито уређена. Размере тог права које су изградили француски судови виде се из података да Етиопски грађански законик од 1960. године, који је духовно чедо француске правне мисли (јер су у њега унета решења из француске теорије и праксе а редактор му је Француз, професор Рене Давид (René David) о истој материји има 134 члана (при чему, јасно, ни овде нису нормирана сва правна питања која се могу поставити и постављају).

6. Разуме се да је Стваралачка улога суда највећа у условима некодификованог права, кад у размерама читаве гране права постоји правни вакум. Инспиришући се само општим правним начелима и духом права, суд ту у великој мери врши не само улогу доградивача већ и стваралаца права, који као ни законодавац испред себе нема формални извор права већ само његов материјални извор. За то нема бољег примера од нашег послератног права. Законом о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације, од 25. октобра 1946. године изршено је потпуно укидање старог права а да тај чин није био праћен доношењем новог грађанског законика. Судови су овлашћени да до доношења нових прописа примењују правна правила садржана у аброгираним законима и другим правним прописима. уколико нису у супротности са уставним и важећим правним прописима, као и са начелима новог уставног поретка; што имплицира да ће суд сам формулисати ново правило када нађе да старо није примењиво. На том послу одабирања и даље употребљивих правних правила и формулисања нових која боље одговарају начелима новог уставног поретка, Судови су дали велики допринос изградњи нашег новог правног система. Многа нова решења која се данас налазе у нашим позитивним прописима предходно су изграђена и проверена у нашој судској пракси, и тако је у активности судова, у једном револуционарном и изузетно динамичном периоду, вршена трансформација потреба наше нове друштвене стварности у ново позитивно право.

7. Лако је, дакле, показати да права има не само у законима већ и у пресудама и да норме садржане у пресудама (па било да су их судови у попуњавању правних празнина формулисали сами било на основу опште норме), заједно са онима из закона представљају саставни део правног поретка, на коме почива укупни поредак реалних друштвених односа. Из тога се, међутим, не може извући закључак који су извукли неки писци (Гамс, Кошутић) да је судска пракса извор права. Ако јој се својство извора права признаје на основу тога што је стваралачка, поставља се питање који је извор права кад у пресудама разних судова или чак истог суда има два или чак три становишта о истом питању (а подељена пракса може у већем степену бити стваралачка од јединствене, која чак уопште не мора бити стваралачка). Може ли у оквирима истог правног система и за исте субјекте паралелно постојати више равноправних извора права различитих по садржини?

8. Неспорно је, а то не поричу ни наведени писци (Кошутић, стр. 75-76), да су извор права, у формалном смислу, опште правне норме а да пресуда садржи појединачну норму чија се обавезност исцрпљује применом на конкретни случај. О судској пракси као извору права може се према томе говорити тек ако то ново право које стварају судови има облик општих норми, што је могуће замислити на два начина: или да је за стварање те опште норме довољна једна пресуда (судски прецедент); или да је потребна јединствена пракса свих судова, која од тренутка формирања постаје формално обавезна.

Однос суда који суди према већ постојећим пресудама. Судски прецедент

9. Судски прецедент је судска пресуда, којом се решава један конкретан случај и која је као и свака пресуда обавезна за странке у спору („закон за странке") али која за разлику од обичне пресуде формалноправно обавезује на једнако поступање у будућности: другим речима, појединачна норма из овакве пресуде истовремено је и општа, обавезна како за субјекте који убудуће ступају у правни однос исте врсте, тако и за судове који буду решавали истовремене спорове. Овакав карактер имају у англосаксонском праву пресуде виших судова и највишег суда, тако да је тамо обичајно право у великој мери потврђено и разграђено огромним бројем судских прецедената (разуме се, прецедент може бити донет и на основу законске норме, више или мање апстрактне, као и у одсуству опште норме). Прецедент обавезује суд који га је донео и ниже судове и може бити измењен само прецедентом вишег суда. Прецедент највишег суда може бити измењен законом или новим прецедентом истог суда (у Енглеској ово друго доскора није било могуће а данас је питање спорно).

10. У европскоконтиненталном праву, укључујући овде и нашег судске пресуде немају овај карактер. Устав СФРЈ од 1974. године (а тако је било и раније) прописује у чл. 219. да „судови суде на основу устава, закона и

самоуправних општих аката", што значи да их раније пресуде не обавезују. Та необавезност се креће у два правца.

11. Она, пре свега, значи да суд који је донео пресуду није обавезан да и у будућности у споровима исте врсте суди на исти начин. О томе се у једној пресуди Врховног суда Србије каже: „Позивање захтева за заштиту законитости на одлике Врховног суда Србије донете у сличним случајевима неумесно је, јер су те одлуке донете поводом конкретних случајева и немају принципијелни карактер, па судови нису обавезни да се тих одлука и ставова у њима држе" (пресуда Гзз 85/69. од 23. септембра 1969. године, Правни живот, бр. 5. за 1970. год., стр. 84). Сматра се да је то боље са гледишта правилне примене права, јер ништа не говори унапред да је прво тумачење опште норме увек најтачније односно да је прво решење (кад суд сам формулише норму, без икаквог ближег ослонца) најбоље. Напротив, са доста основа се може претпоставити (што стварност и потврђује) да ће бити и обрнутих случајева: да ће суд боље протумачити норму односно наћи боље решење тек пошто је више пута судио спорове исте врсте, јер је имао више времена за размишљање и за упознавање и са туђим искуством и мишљењима израженим у другим пресудама или правној литератури; ново тумачење опште норме односно ново решење могу изискивати и нове прилике. — Из овога произилази да виши суд не може пресуду нижег суда преиначити са формалним образложењем да је у њој заузето становиште различито од оног садржаног у некој ранијој пресуди истог суда; он може ту пресуду преиначити само са образложењем да у њој није добро протумачено односно примењено објективно право.

12. Необавезност судске пресуде значи и то да тумачењем закона које је у њој изражено (правним схватањем, како се то каже) није везан нижи суд; ни у том конкретном случају ни у другим случајевима исте врсте. Ако виши суд, решавајући по правном леку, укине пресуду и врати предмет нижем суду на поновно расправљање и одлучивање, нижи суд је обавезан да утврди чињенице које су остале неразјашњене (нпр. да ли је проузроковач штете возио прилагођеном брзином), али може остати при свом раније правном схватању о правном питању о коме виши суд има другачије мишљење, на пример, да је за процену обима штете меродавна вредност ствари у време одлучивања о тужбеном захтеву а не у време уништења ствари (виши суд овде може, уколико по правном леку ствар поново дође пред њега, усвојити правно схватање нижег суда, или преиначити нижестепену пресуду са образложењем да је у њој погрешно протумачено објективно право али је не може преиначити са формалним образложењем да се нижи суд није држао правног схватања које има он, виши суд). — Виши суд може упознати ниже судове са својим правним становиштем о неком питању и посебним актом. Наиме, по нашим позитивним прописима, виши суд може приликом решавања о правном леку указати нижем суду на „недостакте у суђењу", а ако се ови недостаци појављују код већег броја судова или су од већег значаја, виши суд може указати свим или неким судовима на ове недостатке. Међутим, ни ова „правна схватања изражена у примедбама вишег суда нису обавезна за нижи суд" (чл. 13. Основног закона о судовима опште надлежности од 17. фебруара

1965. год., чл. 11. Закона о редовним судовима СР Србије од 30. децембра 1974. год., чл. 21. Закона о редовним судовима СР Црне Горе од 30. јуна 1975. год.).

13. И ово решење инспирисано је тежњом да се обезбеди што боља примена права. Иако је виши суд квалификованији, по правилу има више искуства и знања, не значи да ће он баш увек боље протумачити објективно право. Могуће је, а то се у стварности догађа и у нас и на страни, да виши суд под утицајем аргумената нижег суда (односно нижих судова) напусти своје раније схватање и прихвати став нижег суда или заузме ново, треће становиште (које често прихвате и остали судови и тако почну сви да суде на исти начин).

14. У стварности, међутим, ако је реч о суђењу у последњем степену, суд ће се у већини случајева и у будућности држати правног схватања које је усвојио у ранијој пресуди, јер се већ тада определио за тумачење односно решење које му изгледа најбоље и које по његовом мишљењу треба да има универзалну примену. Што са пак тиче нижих судова, они ће фактички, иако нису формалноправно обавезни, у највећем броју случајева прихватити правно схватање свог вишег суда и то из два разлога различите природе: први се састоји у томе што ће се правно схватање вишег суда често наметнути својом вредношћу, розложношћу аргумената на којима почива, а други је линија мањег отпора, опортунизам нижих судова, који не желе да доносе пресуде за које знају да ће по правном леку највероватније бити преиначене од стране вишег суда.

Начелна правна становишта врховних судова и Савезног суда

15. То су правна становишта која имају начелан карактер јер нису садржана у пресудама већ су формулисана на један општи начин и то не од стране судског већа (које суди, доноси пресуде) већ у једном ширем саставу: на седници судског одељења или на општој седници. У савезним, републичким и покрајинским прописима за њихово означавање употребљавају се различити називи: правно схватање, начелан став, начелно правно мишљење.

16. У републичким и покрајинским врховним судовима у којима постоји више већа за одлучивање у стварима из исте правне области (у грађанским, кривичним или управним стварима) могу се образовати *судска одељења* (грађанско, кривично, управно), у чији састав улазе судије који одлучују у стварима из исте правне области. Седница одељења сазива се, поред осталог, и кад се утврди да о питању примене закона постоји несагласност у схватањима између појединих већа, или кад једно веће одступи од правног схватања усвојеног у својој пракси, или од правног схватања које су усвојила сва већа. *Правно схватање* усвојено на седници одељења обавезно је за сва већа у саставу одељења (чл. 48—49, Закона о редовним судовима СР Црне Горе од 30. јуна 1975. год., чл. 34. Закона о редовним судовима СР Србије од 30. децембра 1974. год. чл. 27 — 28. Закона о редовним судовима САП Војводине од 30. јула 1975. год., чл. 65. Закона на

редовните судови СР Македоније од 29. марта 1976. год., чл. 62. Закона о редовним судовима СР Босне и Херцеговине; Закон о судовима СР Хрватске од 22. свибња 1967. год., Закон о содишчих сплошне пристојности СР Словеније од 23. јуна 1965. год. и Закон о судовима опште надлежности и уставно-судском одељењу САП Косова од 5. новембра 1975. год. не предвиђају судска одељења у врховним судовима али и они познају општу седницу). — Репулички и покрајински врховни судови у *општој седници*, коју сачињавају све судије тога суда, утврђују *начелне ставове* и *начелна правна мишљења (схватања)* о питањима која су од значаја за јединствену примену републичких односно покрајинских закона од стране редовних судова. Начелни ставови и начелна мишљења (схватања) усвојена у општој седници обавезна су за сва већа врховног суда и могу се изменити само у новој општој седници. — *Општа седница Савезног суда*, коју сачињавају председник и све судије тога Суда, сазива се поред осталог кад је потребно да се заузме *правно схватање* о неком правном питању о коме решава неко од већа Савезног суда. Усвојено правно схватање обавезно је за сва већа Савезног суда и може бити измењено само на новој општој седници (чл. 32. Закона о Савезном суду од 30. априла 1974. год.). — Најзад, Савезни суд, републички врховни судови, покрајински врховни судови и Врховни војни суд, преко својих делегата (по три делегата Савезног и Врховног војног суда, као и по три делегата из сваке републике и аутономне покрајине) на *заједничкој седници* заузимају *начелне ставове* о питањима која су од интереса за примењивање савезних прописа. Заједничка седница се сазива нарочито кад се утврди да је судска пракса неуједначена о питањима која су од значаја за јединствено примењивање савезних прописа. Начелан став је усвојен ако је за њега гласало две трећине делегата који улазе у састав заједничке седнице. Начелан став усвојен на заједничкој седници специфичан је облик самоуправно-делегатског договарања и није правно обавезан за судове чији делегати сачињавају општу седницу, али је његов стварни утицај који врши на судове несумњив.

17. Сва остала начелна правна становишта, како горња излагања показују, представљају извор права за суд који их је донео и то за онај састав у коме их је донео (за сва већа суда ако су утврђена на општој седници, а за сва већа која сачињавају судско одељење ако су утврђена на седници одељења). За ниже судове она нису правно обавезна; однос нижих судова према њима исти је као према правном схватању садржаном у пресуди вишег суда.

Јединствена судска пракса (судска пракса у ужем смислу)

18. Судска пракса у ужем смислу је једнообразно суђење, односно скуп судских пресуда којима су сви истоврсни спорови пресуђени на исти начин (у којима другим речима појединачне норме увек једнако гласе, па било да су те појединачне норме донете применом већ постојеће опште норме истог садржаја било да су их у случају правне празнине створили сами судови). Каже се још: једнообразна судска пракса, устављена судска пракса, константна судска пракса, формирана судска пракса, или просто

судска пракса. Јединствену судску праксу неки писци квалификују као врсту судског обичаја (Радомир Лукић, Увод у право, Београд, 1971, стр. 252—253) иако се она од обичаја разликује у више праваца; поред осталог и по томе што је дело професионалних правника и то створено за потребе (првенствено) других субјеката, оних који су у спору, док је обичај дело лаика и то баш оних који ступају у друштвене односе регулисане обичајном нормом (Карбоније, op., cit., и 31).

19. Право питање је да ли је судска пракса извор права у ствари је питање да ли је јединствена судска пракса од тренутка формирања постала правно обавезна за све судове, које се они морају држати; да ли је, другим речима, маса истоветних појединачних норми садржаних у пресудама прерасла у нови квалитет: општу правну норму од које се више не може одступити. Одговор de lege lata је негативан: за суд који суди она вреди онолико колико су убедљиви и колико вреде разлози на којима почива (tantum valet, quantum ratio probat). Овакав одговор произилази из цитиране уставне одредбе да судови суде на основу устава, закона и самоуправних општих аката (дакле, не и на основу јединствене судске праксе), али се за њега треба определити и ако се питање посматра чисто рационално, de lege ferenda. Исто онако као што се, у име некаквог вишег циља и начела, не може одузети законодавцу право да једном донети закон мења, исто тако и из истих разлога се судовима не може одузети право да мењају своју праксу. Судска пракса у изнетом смислу дело је самих судова и резултат њихове релативне слободе у тумачењу права (укључујући ту и слободу стварања права у виду појединачних норми у пресудама) и она мора бити стална. Исто онако као што је законодавчево право да доноси нове законе неотуђиво и у интересу самог права и његових циљева, исто тако само стална слобода (разуме се релативна) судова у тумачењу права може обезбедити његову правилну и добру примену, његово модернизовање у теоријском, идејном и техничком смислу. У противном, право би било укочено у свом развоју и изгубило у својој виталности. Има оних који приговарају да овакво решење иде против захтева правне сигурности, који је, такође, један од великих циљева права. Али тај приговор је далеко од тога да буде одлучујући, јер императив да закони буду добро тумачени и примењени не може бити жртвован захтеву правне сигурности и јер из овог правца правна сигурност није озбиљно и реално угрожена. Судови који су били мудри да формирају праксу, никад неће од ње одступити само зато што имају формалну слободу да то учине, већ само ако пронађу решење које је по њиховој оцени боље или које по њиховој оцени захтевају промењене прилике, и у тој процени неће показати мање мудрости од оне коју су показали у току формирања раније праксе.

20. Али иако није формалноправно обавезна, судови се праксе по правилу држе; и то, пре свега, због њеног стварног ауторитета и стварне унутрашње вредности. Судска пракса у изнетом смислу резултат је интелектуалног напора великог броја правника (укључујући ту првенствено саме судове, поред адвоката, правних писаца и других) што чини да превагну правни аргументи и да се афирмишу најбоља решења. Још два разлога опредељују судове да се по правилу држе јединствене праксе. Један је пси-

холошке природе и важи за све судове: постојање готовог и то јединственог решења увек чини човеков дух инертнијим (кад има више ставова, ниједан од њих нема, а priori неприкосновен ауторитет; суд мора да се опредељује, а то значи да мисли, да буде активнији и критичнији). Други разлог односи се на ниже судове и већ смо га срели кад смо говорили о њиховом односу према вишим судовима: чак и кад има супротно мишљење, суд се држи општеприхваћене праксе јер зна да ће му у противном пресуда по правном леку вероватно бити преиначена.

21. Неки писци (Кошутић op. cit., стр. 107. и сл. и писци наведени код њега) сматрају да је јединствена судска пракса извор (супсидијеран) права у оном истом смислу у коме је то закон, иако судовима не поричу право да од ње одступају (што ови у стварности и чине и на шта по позитивним прописима имају право). За овакав став они се позивају на два аргумента.

22. Прво, кажу они, судови се устављене јединствене праксе фактички по правилу држе као да је правно обавезна, без обзира што она то није. — По нашем мишљењу, међутим, ово само показује да је разлика између закона и јединствене праксе мања ако се посматрање не врши на плану њихове правне обвезности већ на плану њехове улоге фактичког регулатора друштвених односа и понашања самих судова. С једне стране, судови се тумачењем могу доста удаљити од слова закона, који је за њих правно обавезан, а с друге стране, они се по правилу фактички држе праксе иако није правно обавезна. Приближавање постоји али разлика ипак не ишчезава: тумачењем судови не могу поступити против закона, док своју јединствену праксу могу потпуно напустити и изградити нову која је супротна претходној. Ако на пример закон прописује да оштећеник има право на накдану неимовинске штете, судови могу у попуњавању правних празнина доста ограничити поље примене ове установе (ограничити круг лица која имају право на накнаду у случају смрти блиског лица, изрећи ненаследивост права на накнаду, искључити од накнаде краткотрајне болове незнатног интензитета), али је не могу укинути; што је могуће ако је накнада неимовинске штете творевина судова. То очигледно нису исте ствари. Тачно је да опште правне норме, које су обавезне, нису једини регулатор укупног друштвеног понашања (и судова и грађана односно, правних лица) и да ту улогу врши и једнообразна судска пракса, али је, у целини гледано, врши и у мањем обиму и у мањем степену.

23. Правни писци који једнообразну праксу сматрају извором права чине и ово поређење са законом: и законодавац може мењати своје право, може променути једном већ донети закон, па му због тога никс не пориче карактер извора права *за време док не буде измењен;* доследност налаже да се исто резоновање примени и на судску праксу: то што судови могу одступити од ње не значи да она није извор права, јер се питање поставља само за онај период док је судови (који су њени творци, као што је законодавац творац закона) не промене. — Овакво поређење показује да је испуштена из вида једна капитална и одлучујућа разлика, која аналогију чини немогућом; закони су извор права за време док их законодавац не измени, *зато што су за то време обавезни за суд;* али по

самој хипотези суд није везан једнообразном праксом па се зато не може рећи да је она извор права док не буде измењена. Извор права не може бити оно што за суд није правно обавезно нити то може бити изједначено са оним што је за суд правно обавезно; о томе се не може дискутовати.

24. Разлике, дакле, постоје како у погледу правне обвезности тако и у погледу обима и степена стварног утицаја на рад судова и понашање самих субјеката. Због тога не само да се између закона и јединствене судске праксе не може ставити знак једнакости, него мислимо да нема довољно елемената ни да се конструише виши, генеричнији појам извора права у формалном смислу, који би обухватао „правне" изворе (где би дошао и закон) и „фактичке" (међу које би била убрајена и јединствена пракса). Стварности одговора приступ који у овоме имају други писци: да је јединствена пракса *фактички ауторитет*, који у одређеном обиму и степену учествује у стварном регулисању укупног друштвеног понашања (грађана одн. правних лица и самих судова), у чему се приближава закону, али да није извор права јер није правно обавезна, у чему се битно разликује од закона.

25. Најзад, да се осврнемо на тврдњу да се судска пракса као извор права разликује од закона у томе што има ретроактивно дејство, јер „опште правно правило у њој уобличено настаје a posteriori, након конкретних случајева који су били предмет судског решавања, а не *a priori* као законска општа норма" (Кошутић, стр. 146); и да је преокрет судске праксе опаснији него промена закона, јер судови, мењајући своју дотадашњу праксу, укидају за прошлост норме које су донели и стварају нове с ретроактивним дејством" (стр. 149). — То што „опште правило у њој уобличено настаје након конкретних случајева који су били предмет судског решавања" не значи и ретроактивно дејство тог општег правила; „конкретни случајеви који су били предмет судског решавања" не могу бити поновно решавани, а правило усвојено у пракси примењиваће се на будуће случајеве који ће тек бити решавани. У томе нема разлике између правила прихваћеног у судској пракси (који постоји тек од формирања праксе) и законске норме (којој такође претходи „решавање конкретних случајева", што јој не даје ретроактивно дејство). То исто важи и за случај тзв. заокрета у судској пракси, кад се напушта једно и усваја друго правило. Ново правило се не односи на случајеве који су већ пресуђени по ранијем правилу; може се односити само на раније настале случајеве који још нису правоснажно окончани, а такво дејство може имати и нови закон (питање је само шта је у пракси чешће). Не може се према томе рећи да је промена општеприхваћене праксе опаснија од промене закона зато што има ретроактивно дејство; она тако дејство нема. Разлика је у нечем другом: закон се мења одједном а за промену праксе је потребно извесно време, у току којег постоји правна несигурност. Разлика је ипак мања него што може изгедати на први поглед, зато што се о променама закона често унапред говори и за њих зна, а с друге стране, у пракси су ипак чешћи нагли заокрети судске праксе (обично иницирани начелним правним становиштем врховног суда) од оних у којима се дуже и

у већем степену испољава колебљивост судова. У сваком случају мислимо да је колебљивост судова већа у погледу формирања прве јединствене праксе по доношењу закона (у неком питању које је спорно) и време потребно за формирање те праксе дуже него што је то у просеку случај са заокретом у судској пракси односно променом већ формиране јединствене праксе.

др Обрен Станковић

БЕЛЕШКЕ
УЗ ЗБИРКУ СУДСКИХ ОДЛУКА

1. Супарничарство. — Једном одлуком ВС Хрватске изражава се о евентуалном (супсидијарном) супарничарству схватање да се у случају усвојања захтева према првотуженом захтев према друготуженом не одбија, већ се решењем утврђује да парница према њему престаје тећи наступањем правноснажности пресуде (Гж 1468/72, од 30. 5. 1973, ЗО 1973—2—169). У овом спору је друготужени напао поменуто решење сматрајући да је суд био дужан да мериторно одлучи и према њему, тачније, да према њему одбије тужбени захтев. Врховни суд је жалбу одбио са образложењем да је смисао чл. 185. ЗПП-а (нови чл. 197) у томе да тужилац тражи одлуку према друготуженом само за случај да се захтев према првотуженом показује као неоснован. У противном, суд би прекорачио тужбени захтев. Изложено схватање није у судској пракси ново (1). У једном делу науке, међутим, заступа се мишљење да — уколико се установи евентуално субјективно спајање тужбених захтева уопште признаје нека вредност — требало би, у случају усвајања захтева према првотуженом, истом пресудом одбити захтев према друготуженом. Јер и овај има право на пресуду. Ако суд не би мериторно одлучио према обојици, евентуално туженом се не би могао оспорити правни интерес да декларативном тужбом тражи утврђење да је према њему тужбени захтев неоснован. При томе је изражена сумња у стварну вредност одредаба чл. 185. ЗПП-а. Сматра се да њихова примена доводи у неким ситуацијама до непремостивих тешкоћа, које долазе до изражаја нарочито у поступку по жалби против пресуде. Да би се избегле противречне пресуде према појединим супарничарима, пракса узима да виши суд испитује пресуду у целини, што значи да ја испитује и у оном делу у коме није нападнута жалбом. Тако, на пример, ако је тужбени захтев одбијен према првотуженом а усвојен према друготуженом, суд испитује обе одлуке поводом жалбе друготуженог. Тиме је нарушен принцип самосталности појединих супарничара, по коме би требало да првостепена пресуда постане правоснажна према оном супарничару који је није напао а није је у том делу напао ни противник. За напуштање поменутог принципа, међутим, не може се наћи ослонац у природи спорног односа(2). Доследно томе, предложено је одвојено суђење о појединим захтевима, с тим да се у суђењу о следећем захтеву приступи тек после правноснажности одлуке о претходном(3). Приликом

*) Ове белешке садрже осврт на неке одлуке објављене у две последње свеске серије која је престала да излази (1973. година, св. прва и друга), као и осврт на неке одлуке објављене у првој свесци нове серије Збирке (1976. год.).

1) Исто мишљење изражавају: Виши привредни суд у Загребу, који истиче да није допуштена делимична пресуда којом се захтев према првотуженом одбија (бр. Сл. 160/74-2, од 27. 3. 1974, Одвјетник 1974/5—6); ВС Србије (Гж 34/64, Билтен бр. 1); Врковни привредни суд (П 43/66, од 11. 3. 1966, ЗО 1966 — 1 — 72 и П 411/69, од 9. 12. 1969, Привреда и право 1970/6); ВС Југославије (Гз 83/65, од 26. 10. 1963, ЗО 1963 — 3 — 349).

2) Дајући предност том принципу, немачка наука и пракса не допуштају супсидијарно супарничарство пошто би оно могло довести до противречних пресуда према појединим супарничарима. Види Stein-Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, 1953, испред § 59.

3) Види ближе: Трива, Грађанско процесно право, I, 1972, стр. 363. и 364.

усклађивања ЗПП-а са Уставом, овај предлог је усвојен у новом чл. 197. Ако дође до противречних мериторних одлука, излаз треба потражити у понављању поступка.

У пресуди Рев бр. 5/73, од 7. 2. 1973. ВС Југославије стао је на исправно становиште да штетник и осигуравајућа организација, који су тужени за накнаду штете по основу обавезног осигурања у саобраћају, нису јединствени супарничари (ЗО 1973 — 2 — 166). Исти став заузео је ВС Југославије и у одлуци Рев. бр. 69/69, од 16. 4. 1969 (Наша законитост 1970/5). Ма колико то изгледало необично једном неправнику, пресудом према осигуравајућој организацији захтев може бити правоснажно усвојен пошто је пре тога (делимично) пресудом према штетнику правоснажно одбијен. Садржина изреке једне пресуде не искључује се садржином изреке друге пресуде. Другим речима, таквим изрекама не долази се у апсурдну правну ситуацију па ни спор не мора бити решен подједнако према свима супарничарима, да би се таква ситуација избегла. До различитих пресуда може доћи тако што оштећени тужилац није изјавио жалбу против пресуде којом се захтев одбија према штетнику, а по захтеву према осигуравајућој организацији, виши суд или нижи суд на основу нове главне расправе, нашао је да је штетник ипак одговоран. (Пресуда у односу између тужиоца и штетника не дејствује у односу између тужиоца и осигуравајуће организације.) Могућно је замислити и то да штетник признаје тужбени захтев, а осигуравајућа организација има супротно процесно држање и успе да убеди суд да он ипак није одговоран за проузроковање штете. Ако је захтев према једном (било коме) од тужених одбијен, а према другом усвојен, то није сметња да се пресуда изврши према ономе ко је осуђен. У истој свесци Збирке, под бр. 145, објављена је одлука ВС Хрватске, Гж 657/72, од 11. 4. 1973, којом се долази до истог закључка, иако се у образложењу изричнo не каже да су штетник (власник или корисник возила) и осигуравајућа организација прости, а не јединствени супарничари.

2. *Учешће умешача.* — У првој свесци прве књиге нове серије пажњу, поред осталог, привлачи решење ВС Хрватске, Гж 4123/73, од 24. 10. 1973. (одл. бр. 94 стр. 229). Реч је о конкурсном спору у којем је пресудом због изостанка поништен конкурс радне заједнице за место директора и одлука о избору кандидата У. Т. Тужена страна није поднела жалбу. Међутим, након доношења пресуде изабрани кандидат је дао поднеском изјаву о ступању у парницу уз тужену страну. Истовремено, он је уложио жалбу против пресуде због битне повреде одредаба парничног поступка и због погрешне примене материјалног права. Тужилац је предложио да се учешће умешача одбије, а евентуално да се одбије и његова жалба као неоснована. Првостепени суд није донео решење о праву на интервенцију, него је правну ствар упутио другостепеном суду.

Виши суд је прво нашао да је испуњена претпоставка постојања правног интереса из чл. 195. ЗПП-а (нови чл. 206), што не заслужује дискусију. Доследно томе, у објављеном делу образложења речено је да

се парничне радње интервенијента, па и његова жалба, не могу искључити. Из образложења се, међутим, не види да је пријава учешћа оцењена као благовремена. Она је морала бити поднесена пре него што је туженој страни истекао рок за жалбу. У противном парница је била окончана и учешћу више није било места. (Истина, умешачу као што је овај тече посебан рок за жалбу, независно од рока који тече странци, али овде такав посебни рок није ни почео тећи, јер пресуда умешачу није достављена, будући да је пријаву поднео после доношења пресуде. Треба, дакле, претпоставити да су пријава учешћа и жалба поднесени пре него што је тужена странка изгубила могућност да нападне пресуду.

У образложењу се заступа исправно становиште да о допуштености учешћа умешача треба да одлучује првостепени суд. Ово зато што он треба да одговори на питање благовремености и допуштености жалбе, а у то питање он се упушта тек пошто је нашао да учешћу има места. „Међутим, — каже се у образложењу — крај утврђења изнијетих чињеница заснованог на самој врсти спора ..... те крај одсутности поступовног прописа који би забрањивао другостепеном суду да о том питању одлучи у току другостепеног поступка, у коме је стадију придружење умешача допуштено . . овај је другостепени суд из разлога економичности (члан 9. ЗПП), као једног од начела парничног поступка, прихватио у оквиру своје надлежности учешће умјешача . . . „Но, дискусију заслужује питање да ли првостепеном суду треба одиста приписати да је пропустио да одлучи о допуштености учешћа. Јер против олдуке којом се учешће прихвата није дозвољена посебна жалба (чл. 196. ст. 3. ЗПП-а, нови чл. 207). Ако је, дакле, првостепени суд нашао да има места учешћу, зашто је потребно доносити о томе решење и достављати га у писменом саставу? Већ самим тим што је доставио пријаву учешћа са осталим списима другостепеном суду, оценио је да је учешће допуштено. (Првостепени суд не доноси ни решење да је жалба благовремена и допуштена, него правну ствар просто доставља другостепеном суду ако нађе да у том погледу жалба нема мане.) Из образложења се не види да ли је суд и туженој страни пружио могућност да се изјасни о допуштености учешћа.

Тачно је схвтање Врховног суда да У. Т. има положај самосталног (Супарничарског) интервенијента. (У томе је акцент одлуке, који није дошао до изражаја у сентенци под којом је она објављена у Збирци). Пресуда овде дејствује према свима заинтересованим субјектима поступка. То значи да мора да гласи према свима подједнако. Немогуће је замислити да према туженом конкурс буде поништен, а да према интервенијенту остане на снази, или обратно.

Остала је још једна напомена. Приказани спор решаван је од стране редовних судова. Данас је он у надлежности судова удруженог рада (чл. 226. у в. са чл. 224, ст. 1. ЗУР). То наводи на питање да ли би трећи у поступку пред тим судовима имао положај умешача или би био, просто, учесник. Питање се поставља зато што појам интервенијента одго-

вара конструкцији двостраначког поступка. Пред судом удруженог рада појављују се као заинтересовани субјекти учесници, а не две странке.

3. Месна надлежност. — У решењу Р 490/72, од 29. 3. 1973, ВС Југославије стао је на становиште да се у парницама по више тужбених захтева, од којих је макар један стварноправне природе, месна надлежност одређује по правилима о искључивој месној надлежности (ЗО 1973—1—51). У спору у коме је ово становиште изражено, тужилац је тражио да се тужени обвежу да трпе да се он укњижи као власник непокретности, а поред тога да се утврде ништавост његове изјаве о уступању некретнина и неправилност купопродајног уговора међу туженицима. Врховни суд је узео да је први од тих захтева основни и да има стварну првану природу, што је од одлучујућег значаја за утврђивање месне надлежности, тако да се код суда који је за тај захтев искључиво месно надлежан (чл. 50. ЗПП-а, нови чл. 56) концентрише надлежност и за друге захтеве обухваћене истом тужбом. Ваља, пре свега, приметити да то није прва одлука којом ВС Југославије изражава горње становиште. Исто мишљење он заступа и у решење Р 17/68, од 29. 2. 1968, по тужби којом је на основу уговора о купопродаји тражено да се утврди власништво купца на непокретности и њена предаја у посед (ЗО 1968 — 1 — 61). Поводом таквог става примећујемо да ЗПП не предвиђа изрично овакву концентрацију, али се она може извести из чл. 176, ст. 1. ЗПП-а (нови чл. 188). Наиме, по тој одредби тужилац може једном тужбом истаћи више захтева против истог туженог, ако су сви захтеви повезани истим чињеничним и правним основом. Истоветност основа треба разумети тако да сви захтеви проистичу из истог комплекса животног збивања, што је овде случај. (Примећујемо да се у објављеном делу образложења одлуке из 1973. године чл. 176. не помиње.) Пошто је спајање могућно, остаје да се одговори на питање који ће од захтева бити меродаван за месну надлежност. Намеће се одиста закључак да је то онај захтев за који је та надлежност прописана као искључива.

4. Пресуда због изостанка. — У једном спору је првостепени суд, по тужби супруге и деце против мужа, односно оца донео пресуду због изостанка којом је потпуно усвојио захтеве за издржавање у укупном износу од 750 динара. Предлог за повраћај у пређашње стање и жалба туженог одбачени су као неблаговремени, али је изјављен захтев за заштиту законитости који је ВС Словеније усвојио својом пресудом од 3. 5. 1973, Pzz 3/73 (ЗО 1973—2—164). У образложењу ове одлуке речено је да је првостепени суд пре доношења пресуде прибавио податке о величини тужениковог личног дохотка. Подаци су прибављени на предлог тужилачке стране, а ради потврде њених навода да лични доходак тужиоца износи најмање 2.000 динара месечно. Из извештаја организације удруженог рада са којом је тужени у радном односу види се да његов просечни лични доходак износи 1.137 динара. Примена одговарајуће материјалноправне норме доводи до закључка да су захтеви неосновани. Очигледно је да тужени не би могао да живи са износом који би му од личног дохотка преостао кад би на име издржавања морао да плаћа укупан износ на који је осуђен. Пресуда је објављена

под сентенцом у којој је речено, прво, да се испуњење услова за доношење пресуде због изостанка оцењује према садржини тужбених навода и доказима који су суду, приликом доношења пресуде, били познати или су му стојали на располагању. Друго, могућност доношења пресуде због изостанка искључена је ако су чињенице спорне. У трећем делу сентенце речено је да се сматра да је тужилац одређени доказ поднео иако га је само предложио, а суд га је прибавио.

Наведеним ставовима сентенце не бисмо имали што да приметимо. Међутим, приказани спор занимљив је за нас у другом погледу. На првом месту, Врховни суд је стао на становиште да је пресуда због изостанка допуштена у спору о издржавању, што се не може узети као опште усвојен став у пракси и науци (4). Ако се има у виду да судови уопште нису наклоњени пресуди због изостанка, онда је разумљиво њихово настојање да избегну ту мериторну одлуку у једној тако осетљивој материји као што је издржавање. Мишљења смо да ову пресуду треба узети као допуштену и по алиментационом захтеву, под условом да је суд пре припремног рочишта прибавио податке о приходима туженог, или да су ти подаци приложени тужби. Друго што бисмо имали да приметимо, то је да Врховни суд сматра да у овом случају није било места усвајању тужбеног захтева. Наиме, ако је суд имао пред собом чињенице на основу којих треба оценити колики је износ туженик дужан да на име издржавања плаћа, поставља се питање зашто пресуда није преиначена друкчијом оценом, што ће рећи изрицањем осуде на мањи износ од оног на који гласи првостепена пресуда (5). Најзад, додајемо и то да је захтев за заштиту законитости — бар како смо разумтли — изјављен због погрешне оцене туженикових могућности да плаћа издржавање. Врховни суд се упустио у испитивање основности тог захтева. То значи да је питање које је захтевом покренуто узео као правно, а не као чињенично. (У противном, захтев не би био допуштен.) Доследно томе, исто питање могло би, као погрешна примена материјалног права (6), да буде покренуто и жалбом против пресуде због изостанка. Ово све кажемо зато што се питање колики износ један субјект треба да плаћа на име издржавања по својој природи суштински не разликује од питања колико треба да износи накнада неимовинске штете. У оба случаја реч је о оцени коју суд даје с обзиром на околности случаја (чл. 212. ЗПП-а, нови чл. 223). Међутим, у случају накнаде неимовинске штете пракса је ближа схватању да питање износа накнаде има чињенични, а не правни карактер. (7)

Став праксе по питању да ли је пресуда због изостанка допуштена у стамбеним споровима, није био увек исти. У својој пресуди Гз 153/64, од 16. 1. 1965, ВС Југославије стоји на становишту да се пресуда због изо-

4) Види чланке Јовића и Васић у Гласнику Адвокатске коморе АПВ, 1956/6, одн. 1956/10. Види и пресуду Окр. суда Панчево, Гж 871/67, објављену у Билтену ВС Србије, бр. 12.

5) За такву могућност у аустријском праву изјашњава се Фашинг (Fasching), који при томе указује на судске одлуке у којима је заузет исти став (Kommentar, III св., стр. 622).

6) У том смислу за аустријско право Fasching, ibidem.

7) Исти став заузео је и ВС Југославије у начелном мишљењу. Види ЗО 1967 — 3 — X.

станка не може донети по тужби „којом се оспорава право на посед употребе стана и захтева пресуда о исељењу лица које тај стан употребљава" (ЗО 1965 — 1 — 43). Слично становиште ВС Босне и Херцеговине, заузето у одлуци Гзз бр. 80/71, од 18. 4. 1972, изражено је у следећој сентенци: „Станарско право стечено у складу са одредбама Закона о стамбеним односима може престати само на начин и у случајевима предвиђеним тим Законом. Како према томе престанак станарског права не овиси од диспозиције странака, него је у сваком конкретном случају потребно испитивати постојање законских услова, то се у овој врсти спорова не може одлучивати пресудом због изостанка, јер је таква одлука у супротности са одредбама чл. 321, ст. 2, у вези са чл. 3, ст. 3. ЗПП" (Билтен ВС БиХ, бр. 24). Међутим, у једној новијој одлуци исти суд је поводом захтева за заштиту законитости заузео супротно становиште. (Види пресуду Гзз 48/73, од 25. 10. 1973) — ЗО 1976 — 1 80.) Мислимо да се треба сагласити са овом последњом одлуком. Не видимо зашто се по тужби за исељење не би могла донети пресуда на основу признања. Ако се сматра да није противно принудноправним прописима да туженик на такав начин располаже својим правима у стамбеном односу, не изгледа оправдано узети да је противно принудноправним прописима одлучивати на штету потпуно пасивног туженика, на подлози чињеница које износи тужилац. Укратко, диспозиција није потиснута у спору по наведеној тужби. И поменути Врховни суд у својој пресуди каже да „диспозиција странака у стамбеној области, иако су у правилу прописи Закона о стамбеним односима принудне нарави, није унапред и у потпуности искључена. „Оно са чиме бисмо се тешко сложили, то је становиште истог суда изражено (истина, у загради) у објављеном делу образложења: „да ли се ради о захтеву којим странке не могу располагати цијени се према свим околностима конкретног случаја, а не по неким унапријед датим апстрактним мјерилима". Допуштеност диспозитивне радње којом се решава спор зависи од тога да ли има диспозитивни карактер оно право односно обавеза о којој је у спору реч. Битна је, дакле, његова правна природа, а не конкретне околности случаја који суд има пред собом.

5. *Парнични трошкови.* — ВС Србије, у својој пресуди Гзз 367/73, од 4. 12. 1973, стоји на становишту да је у парници по тужби за установљење службености тужилац дужан да туженом накнади трошкове и кад је тужбени захтев усвојен (ЗО 1976 — 1 — 44). У спору у коме је донесена ова пресуда тужени није признао основаност тужиочевог тражења. Због тога обавеза тужиоца да накнади трошкове не може бити заснована на чл. 146. ЗПП-а (нови чл. 157). Основ за ту обавезу, по мишљењу Врховног суда, лежи у томе што тужба има конститутиван (преображајни) карактер: тужилац предлаже пресуду којом се установљава једно право (службеност пута) у његову корист. Туженикова обавеза која том праву одговара настала је тек наступањем правноснажности пресуде. То значи да туженик није повредио тужиочево право, другим речима, није дао повод тужби, па није ни оправдано да он тужиоцу накнади парничне трошкове. У закључку објављеног дела обра-

зложења речено је да примени цитиране одредбе ЗПП-а има места иако за то нису испуњене претпоставке предвиђене истим Законом.

У образложењу није речено на којој материјалноправној одредби Врховни суд заснива своју пресуду. Наиме, питање је да ли је овде одиста реч о установљењу (настанку) права службености. По Српском грађанском законику од 1844, као правни основ за сваку службеност, наведени су закон, уговор, последња воља, судска пресуда и застарелост (§340). Навођење пресуде, међутим, не треба разумети тако да она увек има конститутивни значај за настанак службености. Тај значај припада јој само у случају пресуде о деоби земљишта, којом суд установљава ово право у корист неког од учесника заједнице, ако нађе да је то потребно ради коришћења његовог дела (§ 842, ОГЗ). (Осим тога, судском одлуком се установљава право службености по Закону о нужним пролазима од 1896, али се та одлука доноси у ванпарничном поступку). Да пресуда у спору о службености нема, ван наведеног случаја, конститутивни карактер види се јасно из одредбе 480. ОГЗ, која међу основима за службеност наводи и судску пресуду изречену при подели заједничког земљишта. Иначе, пресуда у спору о службености нема конститутивну, него декларативну природу. У § 386. СГЗ каже се: „...сваки, који мисли да има право на службеност чије ствари, може такво од господара ствари захтевати, и *ако му овај не доспусти*, путем судским тражити . . „Ако су наведени текстови СГЗ-а узети као подлога за мериторну одлуку, онда одлука о трошковима не изгледа правилна. Јер тужени није признао тужбени захтев, што значи да је својим понашањем дао повода тужби.

6. Прекорачење тужбеног захтева. — Једна одлука ВС Босне и Херцеговине показује неправилности досадашње одредбе ЗПП-а о одлуци другостепеног суда поводом жалбе против пресуде којом је прекорачен тужбени захтев (Реш Гж 209/73, од 9. 3. 1973, ЗО 1973—1—44). Наиме, окружни суд је, по бракоразводној тужби која је заснована на злонамерном напуштању брачног друга, изрекао развод трајног поремећаја брачних односа. Врховни суд је тачно оценио да је реч о прекорачењу тужбеног захтева. Суд не сме одлучивати о ономе што није било предмет спора. Право на развод из једног конкретног разлога разликује се јасно од права на развод из другог конкретног разлога. Повређен је, дакле, принцип да је суд везан предметом спора (чл. 2, ст. 1 ЗПП-а). Врховни суд види у поступању првостепеног суда и повреду одредбе чл. 406, ст. 1. ЗПП-а, стављајући акцент на онај део реченице у коме се каже да суд утврђује чињенице на којима странка заснива свој захтев у брачном спору (у овом случају злонамерно напуштање), из чега се *a contrario* намеће закључак да не утврђује неке друге чињенице које су можда на расправи изнесене (у овом случају трајни поремећај брачних односа). Акцент поменуте одредбе је, међутим, у томе да суд утврђује чињенице на којима је захтев заснован, и кад те чињенице нису међу странкама спорне. (Он је то дужан учинити, а не „може" како је то у законском тексту речено).

Но, Врховни суд је нашао да постоји процесна неправилност : чл. 343, ст. 1. ЗПП (нови чл. 354), што не изгледа убедљиво. Сигурно је да није реч о једној процесној повреди чији значај суд цени према околностима конкретног случаја. Пресуда о нечем што није било предмет спора неправилна је у *свакој* парници у којој је учињена. У образложењу је тачно оцењено да је захтев пресудом прекорачен. ПО ЗПП-у, све до последње новеле, прекорачење не представља апсолутно битну повреду одредаба парничног поступка, која повлачи укидање пресуде. Уместо тога, Закон у чл. 360, ст. 1. тач. 5. предвиђа да ће виши суд због прекорачења тужбеног захтева преиначити пресуду. Може се претпоставити да су редактори чл. 360, првобитног текста имали у виду само квантитативно прекорачење, што ће рећи случај у коме је, у једном или другом смислу, одлучено о ономе што је тужилац тражио, али преко граница које је поставио тужбом. По нашем мишљењу, због ове грешке нема места преиначењу пресуде. Јер такву одлуку другостепени суд доноси увек поводом погрешне примене материјалног права. Већ смо рекли да свако прекорачење, па и квантитативно, представља повреду процесног правила да је суд за предмет спора везан. Уместо преиначења требало би, просто, укинути пресуду у оном делу којим је учињено прекорачење. Поготово нема места преиначењу у случају који се може назвати квалитативним прекорачењем, а под којим се разуме одлучивање о нечем што уопште није било предмет спора. Таква неправилност се поткрала у овом спору, јер је суд одлучио о једном тужиочевом (преображајном) праву, док је тужилац истакао као предмет спора друго. Чак и кад би процесна грађа до које је дошао првостепени суд пружала потпуну подлогу за правну оцену, другостепени суд не би смео мериторно одлучити јер би тиме био повређен принцип двостепености. Другостепеном пресудом било би одлучено о нечем што није било предмет одлуке првостепеног суда. У тој ситуацији правилно решење састоји се у томе да се нападнута пресуда укине и предмет врати првостепеном суду да одлучи о захтеву који је тужбом истакнут. Врховни суд је исправно нашао да овде нема места преиначењу и донео је у суштини . чну одлуку. Ако се у свом решењу позвао на ст. 1, чл. 343, учинио је то зато што одредбом ст. 2. истог члана прекорачење захтева није било обухваћено. У пречишћеном тексту ЗПП-а је одредба о поступку у случају прекорачења измењена (нови чл. 372). Одлука о жалби зависи од природе прекорачења: другостепени суд ће пресуду преиначити, односно укинути и правну ствар вратити првостепеном суду на ново суђење. При томе није речено када ће природа ове повреде налагати једну, а кад другу одлуку.

7. *Правноснажно пресуђена ствар.* — У другој свесци за 1973. годину објављена је под бр. 167. одлука ВС Југославије, која се тиче истоветности пресуђене ствари (Рев 1/73, од 7. 2. 1973). Тужиља је у првој парници захтевала издавање исправе за земљишнокњижни упис права својине на непокретности коју је стекла уговором од туженика. У другој парници страначке улоге биле су обрнуте: ранији тужени (сада тужилац) истакао је према ранијој тужиљи (сада туженој) захтев за ут-

врђење ништавости истог уговора и издавање исправе подобне за земљишнокњижни упис истих непокретности на његово име.

ВС Југославије стао је на становиште да се новој тужби противи правноснажност пресуде изречене у првој парници. У образложењу се прво каже да за питање идентитета није од значаја што су улоге странака промењене и што су судили различити судови. (Зар је и ово друго било потребно рећи?) Врховни суд сматра да су у питању два привидно различита тужбена захтева, који су међусобно исти и садржајно се искључују. О истоветности Суд је рекао следеће:

„Међутим, у обе парнице чињенични основ је исти, јер се ради о истом догађају из кога проистиче (односно не проистиче) исти однос, а то је закључење уговора између парничних странака од 19. III 1962. године о преносу права својине. У ранијој парници тужиља (садашња тужена) свој правни захтев заснивала је на околности да је између ње и ранијег туженог (сада тужиоца) закључен уговор којим је он на њу пренео право својине на одређену непокретност, те је на тој чињеници заснована судска одлука донета у ранијој парници, док у садашњој парници тужилац (раније тужени) заснива свој правни захтев на истом догађају, тј. закључењу истог уговора. Разлика је само у томе што је К. С. у ранијој парници као тужени тврдио да тај уговор не постоји, јер да га он није потписао (а суд је тада утврдио да га је потписао) док у садашњој парници К. А. као тужилац тврди да је, истина, потписао уговор али у тренутку потписивања није имао моћ расуђивања (услед болести повезане са дејством алкохола). Наведена разлика, међутим, не представља различите чињеничне основе са становишта идентитета правне ствари, него тек нову околност чињеничног основа. Стога је правилно становиште другостепеног суда да недостатак моћи расуђивања садашњег тужиоца приликом потписивања уговора, коју он у овој парници истиче као основ свог захтева, може евентуално (и уз постојање законских услова), да буде разлог за понављање оне раније парнице, а да по том основу не може водити нову, самосталну парницу, са супротним тужбеним захтевом, јер то задире у материјалну правоснажност пресуде донете у ранијој парници."

Тешко је сложити се са становиштем Врховног суда да је захтев друге парнице истоветан са захтевом прве. У овој је предмет спора био кондемнаторни захтев за издавање исправе за земљишнокњижни упис тужиљиног права. Друга парница имала је два тужбена захтева: један је био управљен на утврђивање ништавности уговора, а други на издавање исправе за упис тужиочевог права (повратни упис) на истој непокретности. (Узгред напомињемо да се по тачној правној оцени првим захтевом у другој парници тражио поништај уговора због недостатка у изјави воље, а не утврђење његове ништавости.) Први захтев има главни значај, а други је само консеквенца првога. Питање постојања (пуноважности) уговора у првој парници није било предмет спора. Но, оно је имало значај предходног питања, пошто је од одговора зависила одлука о захтеву тужиље за издавање исправе за упис. Из образложења се не

види да је тужиља, поводом туженикове одбране, ставила инцидентни (прејудициелни) захтев да се правноснажно утврди постојање уговора. Доследно томе, одлука да уговор постоји није била захваћена правном снагом пресуде у првој парници. То значи да се та одлука не противи тужбеном захтеву друге парнице, којим се истиче непуноважност уговора. Истоветност, дакле, не постоји. Из образложења Врховног суда проистиче да је за идентитет захтева битан само чињенични основ, што очигледно није тачно. Пре свега, меродавна је садржина тужбеног захтева. Ако тај захтев у другој парници има друкчију садржину, онда се не може говорити о истоветности ни кад је чињенични основ исти. (Остављамо по страни питање да ли у овом случају постоји истоветност тог основа).

Б. Познић

ПРИКАЗИ

Celine Wiener VERS UNE CODIFICATION DE LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE. Préface de Raymond Odent, Paris, 1975, presse universitaire de France, 454 str.

У првом делу књиге писац излаже појам и значај управног поступка. Указује на објективне тешкоће које отежавају кодификацију као и на предности кодификације и, најзад, излаже историјски развој кодификације у појединим земљама. На крају дати су текстови кодификованих управних поступака у упоредном праву као и неки нацрти припремљени за кодификацију управног поступка.

Излажући појам и значај кодификације управног поступка писац је углавном истакао да управни поступак има два циља: 1. да пружи одређену гарантију странкама и да управни органи у поступку што мање аутократском, доносе непристрасне и разумне одлуке, и 2. да обезбеди управи што боље услове за вршење њене функције (стр. 18). Поред тога истиче да управни поступак мора обезбедити странкама увид у списе предмета и да управни акт мора садржати образложење (стр. 21). Посебно истиче потребу претходног консултовања са странком путем анкете, на пример у вези са урбанизмом. учешћем у изради плана и др. (стр. 23 — 24). Излажући значај нормирања управног поступка, писац указује да је још 1918. године Леон Блум истицао: „Ми смо више од једног века народ којим се управља". Стога писац и подвлачи: „Данас смо још више" (стр. 27) и то из разлога што је нестао либерални појам неутралне државе и замењен све већим развојем интервенционизма (национализација, планирање привреде и др. — стр. 27). Стога су, према мишљењу писца, потребне процесне гарантије не само због тога што управа одлучује већ што много одлучује (стр. 28). Поред тога истиче: изгледа да постоји готово општа сагласност да се присуствује већ неколико година запаженом преображају идеја о делатности управе које јачају све више тенденције увођења управног поступка (стр. 28). О томе се говори готово на свим међународним конгресима за управне науке. И француски Државни савет, према речима државног саветника М. Летурнера (M. Letourneur), „све више прилагођава судску праксу преображају атрибуција државе... да би грађанима обезбедио што ефикаснију заштиту од све већег залажења јавне власти у њихове интересе и делатности". Посебно се указује да Државни савет Француске, у тежњи да грађанима обезбеди што ефикаснију заштиту, контролише не само законитост већ и метод који је управа примењивала у одлучивању (стр. 28).

Писац истиче да је Врховни управни суд у Бечу, још у почетку овог века у том предњачио, али је сад опште прихваћено у управносудској пракси да управа не врши своју делатност само на основу закона: она мора још саображавати своју делатност с обзиром на скуп неписаних правила, којима је циљ да умере употребу власти коју има управа. Врховни суд Сједињених Америчких Држава је такође прокламовао да је „историја слободе у добром делу историја проучавања процедуралних гарантија" (стр. 29). Такође у том смислу и Државни савет Француске, у устаљеној својој пракси, захтева примену одређеног минимума поступка у делатности управе, тако да се због повреде поступка све више ниште управни акти. Поред тога, Државни савет чак ништи аутономне уредбе Владе по Уставу од 1958. године ако нису сагласне основним начелима права (стр. 29). Писац посебно наглашава да се у Француској припрема систем нових процесних гарантија које су везане за развој информатике (стр. 29). Тендеција развоја управног поступка толико се шири да се данас не би требало плашити да неће бити процесних правила већ да ће их бити и то много и разноврсних.

Ако се потребе за подвргавање управе одређеним процесним правилима не оспорава, проблем систематизовања односно кодификације често изазива опречна мишљења, јер има гледишта да би кодификован поступак створио исувише круте оквире за рад управе (стр. 31). С обзиром да постоји судска контрола рада управе, противници кодификације поступка сматрају да није потребно прихватити ову кодификацију јер је довољна судска контрола, која уједно својим одлукама даје и одређене директиве за метод рада управе (стр. 32).

Писац даље истиче да нико не спори изванредну улогу управног судства у подвргавању управе праву али је допуштено сумњати да само судска контрола може бити решење које потпуно задовољава јер и судска контрола има своје границе: има више управних аката који не подлежу судској контроли. С друге стране, судска контрола рада управе је накнадна што доводи често до ситуација које се никако не могу исправити. Наводи се као пример управни акт о забрани збора, штрајка или забрани новина. Уколико се поништи управни акт о забрани, често ова судска одлука може бити само морална сатисфакција јер се збор стварно није одржао, инкриминисани чланак у новинама неће стићи до читалаца, тако да се ова судска одлука о поништају таквог акта, како је добро речено, стварно своди само на улогу моралног цензора управе јер судска одлука о поништају управног акта у том случају интервенише сувише касно да би имала ефикасно дејство које се од судске одлуке очекује (стр. 32). Посебно се истиче пример неефикасности судске одлуке ако се по тужби странке поништи акт о дозволи градње фабрике у близини куће односно стана странке, ако ова судска одлука буде донета пошто фабрика буде саграђена (стр. 33 прим. 1). Стога се истиче да накнадна судска контрола рада управе често само прокламује правду (стр. 33). Истиче се да скуп свих одлука Државног савета свакако већ и сада указују у чему греши управа и како би морала одлучивати, тако да пракса Државног савета, на одређени начин, утиче на управну праксу па се може сматрати као да је управносудска пракса судом кодификовала

готово цео управни поступак. Стога многи писци истичу да законодавац ништа не би могао додати том поступку који је изградила управносудска пракса (стр. 33). Међутим, писац истиче да су правила управног поступка која је изградила управносудска пракса недовољно приступачна. Често ова правила остају позната у уском кругу. Ниједан службени лист не објављује управносудске одлуке. Једини публицитет ове одлуке добијају преко правних теоретичара и у специјализованим збиркама судских одлука које се слабо читају изван круга уско специјализованих стручњака (стр. 33). Стога писац истиче гледиште проф. Ведела: „Није контрадикторно дивити се изванредној конструкцији изграђеној од управног судства и једновремено мислити да је можда дошло време у коме кодификација постигнутих резултата не би била непотребна" (стр. 33). Писац посебно указује да ту нема контрадикције већ је то логична последица и да би правила поступка морала представљати организовану повезану целину (стр. 34) коју не може сасвим постићи управно судство јер одлучује од случаја до случаја, и да би стога била потребна кодификација управног поступка. Писац указује да у Француској још увек постоји отпор кодификацији управног поступка јер отежава ефикасност рада управе. Стога истиче да је не само опасно већ и неосновано, мада, на жалост, сувише распрострањено мишљење, да се законитост супротставља ефикасности (стр. 34). Посебно писац истиче: ако фетишизам форми штети ефикасности, арбитрерност и неред, као последица одсуства формалних правила, сигурно исто толико штете ефикасности (стр. 35). Ту писац истиче речи проф. Ривероа: „...доктори ефикасности исувише често заборављају да нема ефикасности у хаосу и да хаос почиње кад нема правног правила и свако почиње да се влада опасним импулсима свог креативног генија" (стр. 35, примедба 1). Писац такође указује да кодификација управног поступка нема циљ да утврди детаље јединственог поступка који би се примењивао за све случајеве, већ да утврди методологију која даје општа правила за делатност управе. Писац има у виду да је одређена управна делатност већ регулисана посебним законским текстом, јер посебан карактер те делатности захтева посебан поступак али сматра да би и у том случају општа правила управног поступка била допунска правила (стр. 36).

Писац се залаже за кодификацију управног поступка и то стога: 1. што би правила поступка била објављена па се нормално не би вређала због незнања; 2. поступак би био утврђен па према томе обезбеђивао континуитет; 3. поступак би био јединствен и тако обезбеђивао једнакост понашања управе према странкама. Ова три фактора, по мишљењу писца, свакако су услови за сигурност правног саобраћаја (стр. 39). Писац такође истиче да је кодификација поступка средство којим се повећава заштита права странака (стр. 39). Писац не спори да заштита права странака може постојати и без кодификације, посебно у земљама где је таква традиција, али истиче да се и у земљама са таквом традицијом, као на пример у скандинавским земљама, кодификација управног поступка не сматра непотребном (стр. 40). С друге стране, писац истиче да правила кодификованог поступка претпостављају и олакшавају активност службеника управе (стр. 41). Кодификација управног поступка утицала

би на рад управе у целини јер би убрзала рад управе, која би имала утврђена правила поступка и била ефикаснија и мање зависила од директива виших органа, јер се у пракси запажа да извршни органи захтевају директиве кад год им се чини да од надлежних виших органа није детаљно утврђена линија њиховог понашања (стр. 42 — примедба 2).

Иако се залаже за кодификацију управног поступка писац истиче да инстанциона контрола путем жалбе у управном поступку свакако, на одређени начин, обезбеђује права странака, али да би контрола рада управе била што потпунија и ефикаснија, неопходно је да буде и контроле од стране органа изван оквира управе односно да контролу врше судски или квази судски органи (стр. 54). Писац указује да је одсуство ове судске контроле, или минимална судска контрола рада управе, и допринело да су се у неким земљама после овог рата кодификовала правила управног поступка (страна 54). Писац подвлачи да кодификација управног поступка смањује незаконитости али не може их сасвим уклонити јер то зависи не само како ће се поступак примењивати већ и да ли постоји и судска контрола рада управе (стр. 54). Писац посебно подвлачи да је за успешно примењивање кодификованог управног поступка неопходан услов образовање кадрова који ће примењивати поступак. Указује, такође, да је поред професионалног образовања неопходно и деонтолошко формирање кадрова, јер кодификовани управни поступак мења однос странке и службеника управе. Кодификација управног поступка био би према писцу један корак више ка демократизацији управе али није само то довољно. Напротив, ничему не би допринело да се кодификованим управним поступком свечано признају права странака ако ова права не би била поштована у пракси или би била поштована само у безначајним управним стварима које не улазе у област у којој ауторитативне власти задржавају за себе широка дискрециона овлашћења, на пример, при издавању пасоша, контроле штампане и усмене речи. Писац подвлачи да кодификовани управни поступак не постиже свој циљ ако се странке не смеју користити правним средствима у управном и управносудском поступку у страху од могућих репресалија од стране управног органа. Писац истиче да у одсуству политичке климе која не би поштовала личне и колективне слободе, кодификовани управни поступак може бити само алиби за јавну власт односно у најбољем случају фасада која странкама може пружити само моралну сатисфакцију (стр. 57). Иако се залаже за кодификацију управног поступка писац истиче да не би требало очекивати да је она општи лек против свих незаконитости, већ омогућује да се пређе последња етапа у процесу либерализације управе али под условом да и остали друштвени фактори омогућују подвргавање управе праву. Посебно писац истиче да судбина ове кодификације зависи у великој мери од оног што они који управљају желе да она буде: прави инструмент за заштиту законитости и права странака или само привидан напредак. Према писцу, ту је политички основ овог проблема који се мора имати у виду кад се оцењују резултати постигнутих искустава у иностранству (стр. 57).

У трећем делу своје књиге писац излаже искуства која су постигнута у другим државама са кодификацијом управног поступка. Дат је

прво историјски развој прихватања кодификације по појединим државама како пре тако и после другог светског рата. Дата је прегледно и сажето и анализа свих кодификованих управних поступака и указано на сличности и разлике појединих управних поступака у упоредном праву. У последњем делу књиге дати су преводи текстова управних поступака у Аустрији, Швајцарској, Савезној Републици Немачкој, Сједињеним Америчким Државама, Норвешкој, Шведској, Пољској, Чехословачкој, Југославији, Мађарској, Бугарској, Шпанији и Грчкој а такође су дати и неки делови текстова управног поступка у Јапану, Холандији и СССР-у. Уз ове текстове изложена су и сажета објашњења о настанку и развоју управног поступка у појединим земљама. На крају дата је сажета библиографија која се односи на материју управног поступка.

Ова монографија о управном поступку у упоредном праву врло је савесно обрађена како по својим начелним ставовима о потреби кодификације управног поступка, тако и одлучним ставом да није довољно само извршити кодификацију већ је потребно да управни органи поштују правила кодификованог управног поступка у „политичкој клими" која обезбеђује странкама да без страха користе правна средства за заштиту својих права. Посебна вредност овог рада је указивање на сличности и разлике управних поступака у упоредном праву. Поред тога, ваља полвући да се писац аргументовано али храбро заложио за кодификацију управног поступка у Француској, посебно стога, што још увек у Француској преовлађује гледиште које се супротставља овој концепцији. Сумњу у целисходност кодификовања управног поступка у Француској истакао је чак у предговору ове књиге и истакнути француски правник Рејмон Одан (Raymond Odent) члан Државног савета Француске и председник Секције за управни спор у Државном савету. Управо ова чињеница указује на вредност ове књиге којој писац предговора, иако противник кодификације управног поступка, одаје признање али начелно сматра да сваки писани поступак, а посебно управни, убрзо мора постати „склеротичан" јер писано право неће допустити да се сходно еволуцији у околностима нађу одговарајућа решења која су у управносудској пракси француског Државног савета могућа, јер нема кодификованог управног поступка.

Ова студија о проблемима кодификације управног поступка истиче се изванредном документацијом и великом теоријском ерудицијом писца и његовим познавањем ове материје у упоредном праву и стога може бити од изузетне користи за ближе упознавање проблема управног поступка.

На крају ваља такође истаћи да је писац сажето и објективно приказао развој управног поступка у југословенском праву (стр. 265—268) и да је заједно са г. Марк Бидаром (Marc Gjidara) са успехом превео на француски језик цео југословенски Закон о општем управном поступку.

Д. Б. Денковић

Dr. jur. Rainer Buchert: ZUM POLIZEILICHEN SCHUSSWAFFEN-GEBRAUCH (KRIMINALWISSENSCHAFTLICHE ABHANDLUNGEN, Band 8. Herausgeber: Prof. Dr. jur. Friedrich Geerds). Verlag Max Schmidt-Römhild. Lübeck, 1975.

Проблематика употребе ватреног оружја од стране полиције побуђује и у пракси и у теорији велико интересовање. У животу када се сретнемо са применом ватреног оружја од стране полиције нама се по правилу постављају питања о основаности и оправданости употребе овог веома опасног средства, а у теорији ми смо суочени са правним основом и етичком оправданошћу прибегавању ватреном оружју у разним животним ситуацијама друштва- државе. Због свега овог нашу пажњу је и привукла студија „О употреби ватреног оружја од стране полиције" Р. Бухерта, утолико пре што је веома мало целовитих радова о овој сложеној тематици. Код Бухерта је присутан кривичнопроцесни, криминалистички и криминолошки захват употребе ватреног оружја од стране полиције са историјским освртом на правно регулисање ове материје како у Савезној Републици Немачкој тако и у иностраном праву. Бухерт је своју студију сачинио тако што најпре додирује пар основних државноправних питања у вези са увођењем права на вршење власти уз употребу ватреног оружја од стране полиције, да би после тога изнео кривичноправну и кривичнопроцесну ситуацију у Савезној Републици Немачкој. То би била садржина првог поглавља, док је друго поглавље посвећено криминалистичким и криминолошким аспектима проблема. И најзад, у трећем поглављу аутор гради пут једној новој концепцији, завршавајући своја излагања неким предлозима за будуће право. Још нешто, на крају књиге аутор нам је дао и један богат преглед немачке литературе о проблематици употребе ватреног оружја од стране полиције.

На самом почетку Р. Бухерт је суочен са нужношћу присуства мера принуде ради гарантовања постојања и функционисања друштва-државе, али оно што њега мотивише то је веома богат фонд овлашћења полиције у вршењу државне принуде, која се демонстрира код употребе ватреног оружја. Посреди су конфликтне ситуације између државе и њених чланова. Ако оставимо по страни тортуру и смртну казну, употреба ватреног оружја од стране полиције може најдалекосежније да угрози основна права грађана. Зато је аутор и поставио себи за задатак да подвргне свестраном разматрању ово тако опасно средство вршења власти и да презентира оправдану и уверљиву правну основу за његову примену у изузетним случајевима.

Ако оставимо у сенци историјски осврт на право о употреби ватреног оружја од стране полиције у немачким земљама, неопходно је истаћи да је аутор веома марљиво изложио каталог кривичног дела која може да учини полиција противправном употребом ватреног оружја према важећем кривичном законодавству. Одмах после овога изложени су услови под којима може доћи до употребе ватреног оружја према полицијском праву и случајеви дозвољене употребе ватреног оружја, који носе управноправни карактер. Најзад су пред нама и могући случајеви употребе ватреног оружја код предузимања одређених радњи кривичног поступка, као и

прописи о извођењу употребе ватреног оружја. Р. Бухерт је веома савестан позитивиста у приказу правног стања проучаване проблематике. Његова криминолошка и криминалистичка разматрања имају један шири методолошки концепт. У границама могућности он је настојао да нам презентира статистичку панораму употребе ватреног оружја од стране полиције. Међутим, аутор је имао тешкоћа око прикупљања статистичких података, па ипак његово настојање је корисно. Треба скренути пажњу и на његова истраживања појавних облика употребе ватреног оружја, као и узроку који доводе до ове употребе. Овде је пред нама у извесној мери и социологија ове проблематике. Са страница које говоре о криминалистичкотехничкој и криминалистичкотактичкој употреби ватреног оружја треба указати на она места где се аутор бави питањем новог полицијског оружја и питањима образовања и васпитавања полиције, како употреба ватреног оружја не би излазила из оквира дозвољеног. Овај методолошки плурализам Р. Бухерта пружа изванредну могућност за свестрано сагледавање проучаване тематике.

У тражењу што шире платформе за своја разматрања, анализе и закључивања Р. Бухерт је прибегавао и упоредном методу. Тако у његовој студији срећемо и један осврт на иностранo право. Унутрашња класификација показује сврставање држава у кругове: средњеевропски (Аустрија и Швајцарска), романски (Француска и Италија), северни (Норвешка и Данска), источноевропски (Немачка Демократска Република) и англо-американски правни круг (Енглеска и Сједињене Америчке Државе). На овај начин његова студија проширује наше видике и преко граница Савезне Републике Немачке и омогућује нам компаративни увид у веома деликатну проблематику употребе ватреног оружја од стране полиције.

У завршним излагањима аутор подвргава важеће право у СР Немачкој критичкој оцени и настоји да изгради координацију између полицијског и кривичног процесног права у области употребе ватреног оружја. Последње странице студије посвећене су његовим предлозима за будуће право. Основна мисао Р. Бухерта је да је употреба ватреног оружја првенствено кривичнопроцесно средство принуде које је истовремено повезано и са спречавањем кривичних дела, с тим што се овим не искључује његова употреба заснована на праву нужде. Поред овога јасно одвојена и уско ограничена остаје да постоји полицијскоправна употреба ватреног оружја чисто за одбрану од опасности. Ову основну мисао аутор је и разрадио. Но, одмах морамо додати да су и његови ставови у решавању ове деликатне проблематике подложни критици, јер је много лакше изградити општу мисао него ли њу довести до адекватне разраде и примене и ускладити је са in dubno pro libertate. У сваком случају треба се сложити са завршном примедбом аутора, да нам је својом студијом презентирао прилог, — ми бисмо додали изванредан прилог дискусији о једној теми са којом се срећемо у животу друштва-државе.

Д. В. Димитријевић

Проф. др Рајко Томовић: СИСТЕМСКИ ПРИЛАЗ РАЗВОЈУ И ПРОЈЕКТОВАЊУ ГРАДСКИХ ИНФОРМАЦИОНИХ СИСТЕМА

— *поводом једне студије* —

Вођен опрезношћу научника, аутор у анализи системског прилаза развоју и пројектовању градских информационих система предлаже мултидисциплинарни начин пројектовања и реализације информационог система, залажући се за хибридни начин декомпозиције система и постепеност и паралелност у развоју.

Но, у почетку треба рећи, тачније подржати став аутора да се код пројектовања и реализације управљачког система града ради, пре свега, о три суштинска процеса: стварању информационе основице за процесе одлучивања што води изузетно значајној промени: уместо управљања на основу власти-ка управљању путем *контроле информација* (стога треба пажљиво проучити друштвено-политичке циљеве изградње Управљачког информационог система (УИС) затим, да мењање начина на који се информације користе воде *постепеној реорганизацији управе* и, најзад, да ефикасност друштвених делатности (јавних служби) зависи од врсте и степена повезаности тих делатности међусобно на основама изграђеног *управљачког информационог система који се изграђује и развија упоредо са развојем града.*

Код реализације УИС не могу се јасно одвојити фазе пројектовања, *модернизације (реорганизације) управе и аутоматизације.* То су паралелне активности које се непрекидно преплићу и стога је потребно обезбедити непрекидну координацију тих процеса. Но прва би претпоставка тада била да се те три аткивности *заиста паралелно и изводе.* Оперативно руководство на највишем нивоу организације које би брзо и компетенто решавало научна, стручна и организациона питања било би потребно као стручно-саветничко тело Скупштине града са одређеним делокругом и овлашћењима па се тај предлог аутора може сматрати рационалним. Но, то руководство мора усклађивати све три фазе: пројектовања, модернизације (реорганизације) управе и аутоматизације одређених послова и задатака. Како ће то бити могуће када најсложенији посао: модернизација управе још није, практично, заснован а камоли и организован и припремљен као систем постепених координираних промена у структури и функционисању управе. Модернизација управе је изузетно тежак и одговоран задатак који има политичку, правну организационо, техничку па и психолошку димензију. Тиме не желимо да дамо било какву оцену рада управе сада. Но чињеница је да се пред њу постављају све обимнији и сложенији задаци. Друкчији задаци траже и нове методе. Један је од таквих, кључних метода изградња УИС града после чијег увођења управа *не може остати каква је била,* а да се не постави питање или рационалности увођења УИС или рационалности управе каква је сада. Такође се не може рећи да је будућност почела а да је прошлост престала. Потребно је системом „малих ко-

рака" и након савесне и дубоке анализе и тимског рада стручњака у области права, информатике, економије и организације рада, моделирати, испитивати, предлагати па тек онда уводити одређене организационе промене, како се не би реметио ток рада управе, већ побољшавао, постепено и без потреса, у ходу. Као што је познато, не постоји лоша или добра управа, већ само она која одговара циљевима који су јој постављени у односу на време, брзину и квалитет остваривања. Сваком стадију друштвеног развоја одговара и стадиј развоја управе, свака преуређеност у погледу реорганизације могла би да ремети редован ток управних процеса.

У чему би се најоквирније састојали задаци у процесу реорганизације управе:

1. У Анализи постојећег стања и процеса који би се одвијао паралелно са одређеним истраживањима у оквиру пројектовања и увођења УИС и припреме за аутоматизацију одређених активности 2. У пројектовању *организационог плана модернизације и развоја управе* као дела заједничког подухвата на изградњи УИС који би садржао:

а) Утврђивање друштвено-политичких циљева промена на нивоу града са објашњењем разлога;

б) Задатке чији су носиоци поједине структуре града, органи и организације у области управе и друштвених делатности, тимови стручњака који раде на развоју ИУС и на анализи и примени мера реорганизације управе као разрада друштв. пол. циљева;

в) одређивање резултата који ће бити постизани у одређеним временским интервалима и који ће бити основа за непрекидну контролу активности на реорганизацији и увођењу *ИУС* од стране *Скупштине града и Извршног савета* а за које ће бити одговорно оперативно руководство формирано као колегијални орган непосредно везан за највиши ниво управљања градом.

Сем ових, стратегијских задатака било би потребно организациони план припремити и развити као јединство мера на:

а) Избору, образовању, перманентном образовању и реобразовању кадрова и то: који непосредно раде на пословима УИС и реорганизовање управе и кадрова који раде у управи и друштвених кадрова који непосредно раде у управи и друштвеним делатностима на пословима који су на било који начин захваћени радом УИС односно поступком реорганизације управе.

б) утврђивање потребних средстава за поступак реорганизације уз израду плана њиховог постепеног ангажовања

в) Прописи које треба донети да би се поступак увођења УИС и реорганизације управе несметано и складно одвијао

г) облици друштвене контроле и контроле удруженог рада над организационим и другим захватима

д) начин и облици суделовања грађана у поступку изградње УИС и реорганизације управе.

Обим захвата произилази из припремљеног огранизационог плана. Потребно је имати представу о обиму промена које желимо пре него што приступимо планирању. Стога је организациони план потребно, пре преласка на остваривање, провести кроз широку јавну дискусију која би имала и верификациони и пропагандни карактер.

Студија проф. др Томовића програмског је карактера и претставља, с једне стране, верификацију већ предузетих акција на изградњи УИС и с друге стране, покушај је да се одреде правци даљег развоја УИС. Стога је било потребно, а због високог квалитета обраде-и могуће-разрадити у поступку аналитичке и критичке рецензије и даље последице ауторског приступа и концентрације развоја и пројектовања УИС.

Треба посветити и пажњу ауторовом ставу да формална (математичка) теорија система није успела да развије ефикасне поступке за пројектовање УИС. Овде треба рећи да је прилично раширена заблуда (нарочито у друштвеним наукама) да се математичке методе могу применити само на квантитативне варијабле система. Међутим, логично-математским методама могу се манипулисати било какви симболички садржаји, под условом да је могуће поставити и безусловно поштовати одређену аксиоматику (слично, Пусић: „разведеност и повезаност", Загреб, 1974). Модел је упрошћени аналог објетка. Како су и речи симболи, формализација настаје када употребљени симболи изражавају елементе модела краће, прегледније, концизније од речи. Овде наступа могућност испитивања модела, уочавања празнина и недостатака у моделу, проблематичности појединих односа у систему. Логичко-математски методи су, стога изузетно корисни и оправдани ако нису употребљени изоловани од других метода научног испитивања. Може се рећи да било какав озбиљнији подухват у друштвеним наукама данас није могућ ако није резултат тимског рада стручњака и у области друштвених и егзактних наука.

Аутор појам управе схвата у најширем смислу означавајући као управу и оно што спада у област друштвених делатности. Због специфичног караткера прописа који регулишу област класичне управе где је примена власти основни образац деловања и област друштвене делатности или јавних служби где је *lex artis*-закон вештине- а не принуда основ за рад, потребно је у развоју УИС-а указати на ту разлику, јер би од ње могао зависити и карактер захватања и обраде и заштите и сигурности и броја корисника захваћених података. Но, врсте и карактер управљања, као и овлашћења појединих органа и организација нису истоветни.

Изградња УИС бар досада у свету редовно вуче ка централизацији управљања, са хијерархијом одлучивања па аутор указује да јединственост информационог система у нашем случају значи јединственост ажурирања, приступ свих (овлашћених) корисника независно од ресорских ограничења, циркулацију података независно од степена аутоматизације и знатну редукцију прекомерности података. Корисници не смеју осетити ресорске баријере ни поделу информационе базе

на аутоматизовани и неаутоматизовани део. Анализирајући методе парцијалне аутоматизације и агрегације аутор уочава њихове недостатке, опредељујући се, најзад, за сложени систем хибридне декомпозиције: по моделу „генератор података плус токови података" на основу кога се формирају три основна подсистема УИС: банка података о грађанима, о грађанском простору и (претпостављамо) о правним лицима.

Овде остаје питање о дејству изабраног метода на рад органа управе и организација у области друштвене делатности. У дилеми између секторске секомпозиције, према реалном критерију (материји којом се органи баве) и начина декомпозиције према токовима информација, аутор се опредељује за модернији систем поделе, према токовима информација, код кога остаје да се испита у процесу реорганизације оптималност токова какви данас постоје.

У оквиру II дела студије аутор расправља нека основна питања која су се јавила у процесу пројектовања. Пре свега, постоји разлика између организационе структуре управе и прописима одређеног делокруга и надлежности и информационе базе. С правом уочава аутор да изградња УИС претставља само део истина самосталан у процесу изградње ширег информационог система. Питање аутономије и повезивања информационих система различитих нивоа аутор није разматрао јер је и насловом студије определио за питања унутрашње организације УИС, његових односа са структурама којима непосредно служи и последица које увођење УИС проузрокује у односу на град.

У студији се указује на основне ефекте увођења УИС нарочито у односу на грађане. Но, тиме аутор почиње расправу о коначном домашају развоја УИС који знатно надмашује непосредне ефекте на права грађана. Ради се о укупним променама у друштвено-политичком систему града где изградња информационог система проширује информациону послугу за процесе делегатског одлучивања, подизањем нивоа и брзине информисаности утиче на битно побољшање рада политичко-извршних тела и променама у поступку и методима рада битно побољшава ефекасност и продуктивност рада управе.

Последице увођења УИС су многоструке. Студије проф. Томовића претпоставља коректан, свестран а ипак прецизан и јасан увод у даљу фазу развоја УИС.

Препоручујемо стога заинтересованом читаоцу студију: „Систематски прилаз развоју и пројектовању градских информационих система". Стекли смо утисак да објављивање оваквог рада има утицаја и на даљи развој дискусије о питањима која отвара а и да ће допринети популаризацији и објашњењу рада на УИС.

др Драгољуб Кавран

Милан М. Миладиновић, ЕТИКА И ТРАДИЦИЈЕ НАРОДНООСЛОБОДИЛАЧКОГ РАТА И СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕВОЛУЦИЈЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ, „ПРОЛЕТЕР", 1975. год., стр. 335, цена 100.— динара.

Изузетно плодна и разноврсна пракса једног друштва у конституисању, богатство нових вредности али и традиција, с једне, и непостојање адекватног научно-истраживачког кадра способног и спремног да ту стварност прати, с друге стране, узроци су заостајања и недовољног научно-заснованог објашњења одређених појава које су од великог друштвеног значаја. Једна од области које још увек нису довољно расветљене, и којима се не поклања довољно пажње, из оправданих или неоправданих разлога, без сумње је — морал и етика југословенске социјалистичке револуције и нашег самоуправног друштва. Ова недовољност истражености испољила се у свим видовима, од постављања основа изучавања социјалистичког морала до одређених манифестационих облика моралног понашања.

Један од невеликог броја научних истраживача који се дуже од три деценије бави поменутом проблематиком, Милан Миладиновић, дао је већи број научних и публицистичких прилога који имају велику вредност за правилно схватање моралне стране наше револуције и савремених друштвених кретања. Његова књига „Етика и традиције народноослободилачког рата и социјалистичке револуције у Југославији" представља, заправо, збирку од 43 чланка који су настали и објављени у периоду између 1965. и 1973. године. Рад је подељен у седам глава, према областима и тематици о којима се у чланцима говори.

У првој глави аутор расправља о заснивању етике југословенске социјалистичке револуције сматрајући да су етички принципи имали „... велику мобилизаторску улогу у омасовљавању револуционарног покрета и стварању новог човека и друштва на основама пролетерског морала и хуманизма". (стр. 20). Прилазећи етици као науци о моралу, аутор наводи да су највеће вредности југословенске социјалистичке револуције биле: човек — партизански борац, борба за ново друштво, за ослобођење земље, ослобођење рада и човека. Анализирајући дубоко хумане и моралне вредности наше револуције Миладиновић долази до закључка да у њој „... готово да није било разлике између народа и војске... Морал оружаних снага био је морал народа и обратно". (стр. 23). Посебно се истиче значај социјалистичке револуције за обогаћење моралних вредности и других међуљудских односа у југословенској социјалистичкој заједници.

У другој глави аутор највећу пажњу посвећује хуманизму својственом нашој револуцији, уз истовремено анализирање моралних својстава бораца и комуниста у револуцији, као на пример: правичност, поштење, храброст, другарство, самоиницијативност, револуционарност, скромност, трезвеност итд. На примерима из архивске грађе и забележака савременика показује се и доказује колико су одређене моралне вредности биле присутне у нашој револуцији без обзира на тренутне тешкоће и недаће. Једна од моралних вредности био је склад речи и дела, а комунисти су „... мање пажње обраћали празном говору, а више акцији, која и треба да покаже ко је и колико спреман да се ангажује у борби". (стр. 61). По-

себно се истиче да је увек постојао склад пропагираних и оствариваних моралних вредности код комуниста који су „...говорили о поштењу и били поштени, говорили о скромности и били најскромнији, изјашњавали се и борбом доказивали да су за братство југословенских народа и народности". (стр. 63).

Трећа глава посвећена је морално-хуманој суштини народне власти у току НОБ-е и револуције, почев од успостављања народноослободилачких одбора па до моралне суштине одлука и деловања Првог и Другог заседања АВНОЈ-а. „Решавајући различите задатке, зависно од услова борбе и степена развоја народноослободилачког рата и револуције, народноослободилачки одбори израсли су у стварне и једине носиоце власти народа". (стр. 124).

Наредни део књиге односи се на коришћење и развијање традиција НОР-а и однос према традицијама у току рата. Миладиновић истиче да „...традиције имају велики значај за свестрано васпитање младих људи и развијање патриотске свести". (стр. 191). Учесници наше револуције преузимали су позитивне традиције и тековине наше прошлости, развијајући их и обогаћујући, као што су се негативно односили према појавама које су по својој суштини и карактеру биле супротне циљевима за које су се борили. Истовремено, борбом и окршајима на путевима којима су пролазиле наше јединице, стваране су нове традиције, нове вредности, потврђивани идеали и циљеви револуције.

Пета глава, односно неколико есеја који је сачињавају, изражава ауторов став према неким појавама и трендовима у друштву везаним за нашу новију историју, развијање научно-истраживачког рада у овој области, традиције НОР-а и револуције итд. Аутор полази од тврдње да „...наше историјско раздобље, револуционарна прошлост и слободарство остају делимично необрађени", (стр. 233) чиме се осиромашује социјалистички патриотизам, научно сазнавање сопствене историје као и васпитање младих генерација на револуционарно-ослободилачким традицијама. Истичући да је историјска истина друштвена ствар, аутор се залаже за борбу против појаве приватизације докумената од велике историјске вредности, чиме се у многоме отежавају напори историчара и научника.

Највећу вредност овога рада представља шеста глава у којој се даје критички и полемички осврт на појаве негативног и критизерског односе према револуционарној прошлости и традицијама. Залажући се за критичко превладавање „...разних предрасуда у гледању на НОР и револуцију..." (стр. 235), Миладиновић је оштро против написа „...којима се настоји да обезвреде вредности створене у револуцији, умањи заслуга носилаца револуционарног процеса, рад војних и партијско-политичких руководстава и свих револуционарних снага..." (стр. 286, 287). Не треба, погрешно схватити, да се аутор, и сам учесник револуције од првих дана, апологетски поставља у односу на прошлост. Он се подједнаком снагом критика обара на две крајности ненаучног прилаза револуцији: умањивању и преувеличавању значаја стварних догађаја, и њихове вредности, а за научни, дакле, објективни и критички прилаз који једини даје истините и објективне резултате. Кроз цео рад објашњавано је схватање о неоп-

ходности остваривања континуитета револуционарних идеала који без преношења на нове генерације губе своју вредност.

Последња глава овог рада односи се на Лењиново учење о народно-ослободилачком рату и револуцији. Доводећи у везу југословенски револуционарни и ослободилачки покрет са Лењиновим учењем аутор сматра да је наша револуција не само потврдила „... вечите вредности марксистичко-лењинистичког учења о револуцији већ га је развила и богатила и тиме дала свој допринос ризници научног социјализма". (стр. 311).

Мада овај рад, као што је наглашено, представља збирку до сада објављених текстова, његова појава је значајна, тим пре што је за аутора речено да је он „...себе уврстио у историју југословенске марксистичке мисли као првога систематизатора и кодификатора морала југословенских комуниста уопште, а у револуцији посебно". (Др Андрија Стојковић, о значају научне обраде морала вредности наше револуције, стр. 12). Ако је већ познато да етици револуције и самоуправног друштва није поклоњена одговарајућа пажња онда је то још један од разлога за позитиван пријем овога рада, који има не само стручно-научни већ и идеолошко-политички и васпитно-педагошки значај, без којег дела овакве врсте не би могла да претендују на ма какву вредност. Ваља посебно нагласити да рад обилује примерима из НОБ-е и револуције, што претпоставља ауторово консултовање обиља материјала. Такође, у појединим периодима нашег друштвеног развитка било је појава одступања од неких фундаменталних вредности наше револуције и послератне изградње, а будући да ми по много чему немамо нити можемо имати узора у туђим примерима, радови оваквог карактера заиста су потребни и добродошли.

мр Милан Скакун

Др Душан Јовановић, ЕКОНОМИКА ИНВЕСТИЦИЈА У ПОЉОПРИВРЕДИ, издање „Привредни преглед", Београд, 1976, стр. 270

Књига „Економика инвестиција у пољопривердн" представља, по речима самог аутора, покушај да се једној области, о којој нема довољно целовитих радова у домаћој стручној литератури, посвети шира студија, у којој би се анализирали сви видови и ефекти инвестиција у развој пољопривредне производње. С обзиром на свеобухватност материје коју излаже и примере којима документује одговарајуће ставове, ова књига истовремено може бити и специфичан уџбеник, и користан практикум.

Студија је посвећена врло актуелној теми везаној за исто тако значајну област привреде, јер повећање пољопривредне производње има изузетну важност у општој привредној стабилизацији земље. Очигледно је, с друге стране да ће инвестиције у наредном периоду имати велику улогу у повећању пољопривредне производње.

Извесно је, међутим, а то је аутор у предговору посебно нагласио — да инвестиције у пољопривреду, ма колико имале значајну улогу, могу представљати и одређени ризик. Наиме, недовољно сагледавање свих аспеката улагања може проузроковати многе тешкоће, које се с напором отклањају, и то уз значајне губитке друштвене акумулације.

Књига, поред уводног, има још девет поглавља, која су посвећена најзначајнијим аспектима инвестиција у пољопривреди. На крају књиге дат је преглед важећих прописа о инвестицијама из надлежности федерације, република и аутономних покрајина, који пољопривредним и економским стручњацима, ангажованим на изради или реализацији инвестиционих програма у области пољопривреде, могу бити добар ослонац за практичну оријентацију.

У уводном излагању писац даје кратак резиме досадашњег развоја пољопривреде, истичући да су за њега карактеристична два периода: први од 1946. до 1957. године — у којем је производња била ниска и осцилирајућа, а у појединим годинама и нижа од десетогодишњег предратног просека, и други од 1957. године до данас, када пољопривреда ужива далеко бољи третман у економској политици земље, пошто је достигнути ниво привредног развоја захтевао бржи напредеак пољопривреде, јер је она због своје заосталости почела да бива кочница укупног привредног просперитета. Осетан пораст техничке опремљености и обрадивих површина, повећање броја стручних кадрова и примена савремене технологије у производњи дају у том периоду несумњиве резултате, па је продуктивност у пољопривреди за протекле две деценије порасла за 2,2 пута.

У уводном делу аутор још образлаже улогу и значај пољопривреде у односу на индустрију: прво, као произвођач хране и сировина за прерађивачку индустрију, а затим у погледу развоја тржишта и, на крају, као извор радне снаге и акумулације за развој индустрије.

У другом поглављу дате су карактеристике инвестиција у пољопривреди. С обзиром на специфичности пољопривредне производње, које се у реализацији инвестиција јављају као утицајан фактор, инвестиције се у

овој области морају посматрати у ширем смислу — као улагања у основна и обртна средства намењена примарној фази пољопривредне производње. Пошто инвестиције у пољопривреди по многим обележјима одударају од улагања у, рецимо, индустрију или друге привредне делатности, њихове специфичности се, констатује аутор, могу класификовати у четири групе: специфичности условљене значајним деловањем природних фактора; специфичности које су резултат постојања биолошких процеса и органске производње; специфичности репродукције; специфичности друштвеног карактера.

Треће поглавље посвећено је инвестицијама и техничком прогресу као фактору развоја пољопривреде. Писац и овде упозорава на посебне карактеристике које утичу, и често ограничавају технички прогрес у пољоприврени. То су: утицај биолошких фактора и климатских услова, сезонски карактер производње и утицај својинских односа и традиције на продор савремене технике и технологије, итд. Посебну пажњу аутора у овом поглављу заокупљују критеријуми и облици техничког прогреса у пољопривреди с обзиром на то да поједини аутори наводе различите критеријуме за изражавање техничког прогреса у пољопривреди.

Тема четвртог поглавља је планирање инвестиција: општи аспекти планирања, садржина планова инвестиција, програмирање и пројектовање инвестиција и инвестициони програм и његова садржина. Аутор овде посебно напомиње да се у пракси често поистовећују економско пројектовање и планирање инвестиција, иако између ова два појма постоје битне разлике. Планирање, наиме, садржи основне правце и динамику улагања у одређеном временском периоду, а економско пројектовање подразумева активности којима се у сваком конкретном случају траже најекономичнија и најцелисходнија решења и врши њихов избор (имајући, рецимо, у виду могућности пласмана, обезбеђења радне снаге, сировинску и енергетску базу, време градње, територијални размештај инвестиционих пројеката, капацитет, сортни и расни састав, ниво агротехнике, природне и биолошке чиниоце, итд.). Писац још детаљније наводи који је то минимум показатеља у инвестиционом програму према прописима о инвестиционој изградњи.

Оцењивању ефикасности инвестиција и њиховом избору посвећено је пето, најобимније поглавље. Јер, наглашава аутор, уколико није свестрано анализиран могући избор инвестиција, улагања у пољопривреду представљају и значајан ризик. Чести су, на пример, случајеви да се не постижу у пуној мери баш они ефекти који се исказују као акумулација. Приликом оцењивања избора и ефеката инвестирања у пољопривреди морају се и овом приликом имати у виду специфичности пољопривреде — природни и биолошки услови, карактеристике репродукције и, посебно, специфичности друштвеног карактера: систем и политика цена и остала дејства привредног система, политика регионалног развоја и односа са иностраним партнерима, положај на тржишту у моменту оцењивања инвестиционих захвата и шира међусобна повезаност инвестиционих улагања (директних и индиректних). Из тога проистичу и критеријуми за оцењивање инвестиција. Друштвени критеријуми могу бити демографски, по-

литичко-социјални и економскотехничко-технолошки: побољшање укупне производње и девизног биланса земље, повећање укупног националног дохотка, допринос развоју дугорочне привредне кооперације и економских односа са развијеним и земљама у развоју, трајније укључивање у међународну поделу рада... Индивидуални критеријуми могу бити вредносни, натурални, комбиновани, временски, специфични и организациони. Паралелно с тим, аутор излаже и методе за оцењивање ефективности инвестиција: опште, специфичне и сложене (синтетичке) методе. У оквиру специфичних метода посебно су, с обзиром на значај тих области за развој пољопривреде, разрађене методе оцењивања ефективности инвестиција у сточарству, при мелиорацијама, у дугогодишње засаде, у пољопривредне грађевине и улагања за проширење и уређивање земљишног фонда.

У шестом поглављу анализира се финансирање инвестиција. У том се делу детаљно образлажу облици, могућности и начин обрачуна приликом финансирања инвестиција сопственим средствима, путем кредита, учешће пољопривредних организација у финансирању инвестиционих програма других организација и карактеристике финансирања инвестиција у основна средства са становишта одржавања ликвидности.

Седмо поглавље посвећено је реализацији инвестиција. У њему аутор образлаже израду инвестиционо-техничке документације, припрему и извођење инвестиционих радова и организационо-кадровске и друге припреме за успешно окончање започетих инвестиција. Истовремено разрађује динамику и садржину активности финансијске (у погледу захтева за кредит и прекорачења предрачунске вредности) и правне природе.

Активирање инвестиција тема је осмог поглавља у којем је акценат стављен на специфичности одређивања активизационог периода инвестиција у пољопривреди. Економске предности скраћивања активизационог периода у пољопривреди су очигледне, али само ако се стриктно поштују могућности које су знатно ограничене у односу на друге привредне области — климатским, земљишним, биолошким условима (на пример, код дугогодишњих засада се мора поштовати природни циклус сазревања, итд.). Аутор тим поводом даје шему и њене варијанте за изражавање и оцењивање економске оправданости скраћивања активизационог периода инвестиција у пољопривреди.

Инвестиције, међутим, не подразумевају само улагања у основна, него и у трајна обртна средства. Имајући то у виду, аутор је IX поглавље посветио планирању потреба и методама за утврђивање потребних трајних обртних средстава и њиховим изворима.

Последње, X поглавље обухвата инвестиције на индивидуалном сектору пољопривреде. Јер, напомиње аутор, даљи развој пољопривредне производње у нашој земљи у великој мери је условљен просперитетом пољопривреде на индивидуалном сектору, који чини 86 одсто укупних обрадивих површина и преко 91 одсто сточног фонда. И овде писац детаљније образлаже планирање и оцењивање инвестиција, инвестициони програм и његову садржину и методологију оцењивања инвестиционих програма. Рационалност инвестирања, сматра писац, готово увек је у складу са степеном организованости индивидуалних пољопривредних произвођача. Са ста-

новишта рационалности инвестиционих улагања битна су два момента: прво, да свако улагање буде са друштвеног и економског аспекта оправдано и, друго, да у улагањима учествује више заинтересованих партнера, односно, поред индивидуалних пољопривредника, банке и пољопривредне организације (задруге, комбинати и прехрамбено-прерађивачке организације).

Књига „Економика инвестиција у пољопривреди", представљајући и са теоријске и практичне стране, несумњиво веома интересантну материју, свакако ће брзо наићи на заинтересованост оних који раде на овој области или се конкретније баве инвестицијама у пољопривреди. Зато ова студија свакако отвара нове могућности за још свестраније разматрање ове проблематике и пружа могућност за студиознија и свестранија и истовремено и ефикаснија решења у оквиру наше инвестиционе политике у пољопривреди.

Младен Бачлић

БЕЛЕШКЕ

XIX САВЕТОВАЊЕ ЈУГОСЛОВЕНСКОГ САВЕЗА УДРУЖЕЊА ЗА УПРАВНЕ НАУКЕ И ПРАКСУ

Још на прошлом, XVIII саветовању Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу, ова саветовања су, мерена формалним мерилом политичког и правног прописа (чл. 156. Устава СФРЈ), који важи за грађане земље у којој се одржавају, ушла у фазу свог пунолетства и зрелости, прерасла у институцију и постала традиција овог Савеза. Сам Савез је однедавно ушао у 22. годину свог постојања и рада. Основано 1955. године као јединствено удружење, оно већ десет година, од октобра 1967. године, постоји као Југословенски савез удружења за управне науке и праксу. На првој редовној скупштини овог Удружења, 1957. године, била је заведена пракса одржавања годишњих саветовања, која континуирано траје до данас.

Као што је познато, ова саветовања имају три основна циља. Најпре и најважније, у оквиру њих расправљају се неки (два до три) проблеми и нека питања јавне управе, са настојањем да се повежу управна пракса и управна теорија како би се омогућило сагледавање односа између норме, доктрине и идеологије, с једне, и стварности, с друге стране. Савез на такав прилаз обавезује и његов назив, као и профили (стручно-научни) његових индивидуалних чланова. И иначе, имајући у виду финансијске и друге материјалне и кадровске могућности Савеза, немогуће је очекивати да се у оквиру саветовања развијају нека фундаментална истраживања, па се стога нагласак ставља више на практичну страну расправљаних проблема и питања, будући да у Савезу, према броју и активности, преовлађују радни људи из управне праксе.

Потом, и не мање важно, ова саветовања теже да своје учеснике ближе упознају с разним крајевима наше лепе земље, као и да створе и развију личне везе између припадника исте професије и да омогуће размену искустава и мишљења из области јавне управе у њиховим неформалним контактима. Према томе, могли бисмо закључити да саветовање Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу имају тројак циљ: стручно-научни, рекреативно-релаксациони и професионално-дебатски.

XIX по реду саветовање Савеза имало је на свом дневном реду следеће две теме: „Кадровска политика, образовање и усавршавање управних кадрова" и „Односи органа управе, организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница, с посебним освртом на надзор управе".

Саветовање је одржажно у Зрењанину 18. и 19. новембра 1976. године и окупило је око 300 учесника из свих наших република и покрајина, представнике свих наших главних универзитетских центара и радних људи с подручја разних органа управе, носилаца разних врста управних послова.

Према устаљеном реду, учеснике је, најпре, поздравио председник Савеза, проф. др Никола Стјепановић, и у својој уводној речи образложио теме XIX саветовања. Премда је проблематика прве теме — нагласио је он — била предмет првих саветовања (1957—1960), у вези са доношењем и почетном применом Закона о јавним службеницима, а после доношења Закона о државној управи од 1956, који је био глобално одредио задатке и основне делатности државне управе, та проблематика је „постала данас поново врло актуелна, чак акутна", али у промењеним условима: после десет година примене новог система делимично аутономног уређивања личних, статустних односа и положаја професионалног кадра у државним органима, пошто је самоуправљање постало универзалан друштвени однос и принцип одлучивања у свим подручјима друштвеног живота и у свим организационим нивоима где се одлучује о друштвеним пословима. Ове промене истакле су потребу изналажења „нове улоге и положаја управе, промену организације и технологије вршења управних послова — што све утиче на дефинисање кадровске политике у овој области, посебно у одређивању кадрова, образовању и усавршавању управних кадрова". Председник Савеза посебно је указао на питње тзв. руководећих кадрова у управи: који су то кадрови, какав треба да имају стручни профил, како их образовати и усавршавати? Но, све ово указује да су кадровска политика, образовање и усавршавање управних кадрова сталан проблем, па да стога „треба да буду и сталан процес".

У вези са другом темом председник Савеза нагласио је да је реч о једној од најактуелнијих тема и о једном од најактуелнијих проблема. Ово питање везано је за саму концепцију економске и политичке организације социјалистичког друштва у целини, и у њему се огледа суштина нашег социјалистичког система као **самоуправног.** Мада је делегатским системом држава у нас подруштвљена у још већој мери, она се још увек појављује као регулатор односа и рада организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница. Она је њихов сарадник и помагач, али и контролор њиховог рада у мери у којој је делатност организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница регулисана њеним нормама. Стога је кључно питање — где, како и докле држава да интервенише путем регулисања рада и односа организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница. Јер, „уколико год има неког регулисања делатности организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница — ако се жели ефикасно спровођење у живот тога регулисања, биће и контролне делатности органа друштвено-политичких заједница (државе); а та се делатност — непосредно или посредно — врши преко државне управе уз њено веће или мање садејство. Следствено томе, неће се постављати питање, да ли треба контрола и надзор или не, него како, на који начин, што више демократски, што адекватније нашем друштвено-политичком систему, његовом развоју и схватањима које исти-

чемо у вези са тим развојем — треба да се врши та контролно-надзорна функција."

Но, ту се постављају многа питања, међу којима је проф. Н. Стјепановић нагласио посебно два: да ли треба задржати све постојеће облике контроле, нарочито оне где се контрола појављује као нека врста тутеле путем разних потврда и сагласности на одређене акте или на делове аката организација удруженог рада и самоуправних интересних заједница; какав карактер, значај, садржај и фреквенцију треба дати институцији привремених мера као, према свом крајњем ефекту, мери директног ограничења самоуправних права појединих организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница.

После ових образложења тема и осврт на теме, проф. Н. Стјепановић прогласио је XIX саветовање Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу отвореним.

Аутор реферата за прву тему био је проф. др Миливој Ковачевић из Новог Сада. Својим разматрањима референт је обухватио нека питања кадровске политике која се постављају у појединим органима и у појединим управним организацијама друштвено-политичких заједница, као и један део питања везаних за, како је назвао, „општу кадровску политику у систему државне управе". Друкчије речено, у реферату су обухваћена нека посебна и општа питања кадровске политике у јавној управи, као посебном подручју друштвеног рада и државне власти.

При том је референт сматрао да садржину кадровске политике чини више различитих делатности и то: планирање кадрова; утврђивање потребних радних профила; одабирање, пријем и распоређивање кадрова на радна места; оспособљавање и усавршавање кадрова и обезбеђивање општих и посебних услова рада. Као што се из наслова реферата може закључити (садржина реферата тематски је остала верна наслову), из сплета ових различитих делатности у реферату је нарочит нагласак стављен на делатност образовања и усавршавања управних кадрова. Овај сплет делатности које улазе у појам кадровске политике у управи (као и ова политика у целини узев), поред тога што је посредно одређен једним објективним и општим чиниоцем (ниво материјалног развитка наше земље, пре свега, развитак њених производних снага, као и укупан друштвено-економски и политички систем наше земље), одређен је и једним непосредним и посебним чиниоцем (тиме што је непосредно регулисан бројним општим државноправним и самоуправним актима као и појединачним таквим актима и што је утврђиван и усмераван вршењем конкретних надлежности појединих субјеката политичког система, које се не материлизују у прописаном правилу понашања било државном било самоуправном нити њиме окончавају). Исто тако, садржина и смер кадровске политике у управи одређени су и путем планова и програма развоја васпитања и образовања, које утврђују самоуправне интересне заједнице, путем различитих облика вршења функција друштвено-политичких заједница, као и постојећим стицањем и односима снага у оквиру управе. Сем последњег, сви су ови чиниоци, који одређују садржину и смер кадровске политике у управи, институционализовани.

Но, није кадровска политика у управи у целини одређена само институционалним оквирима. Из тих оквира она не може изићи, али какву ће конкретну садржину имати делатности које улазе у њен појам и какву ће кадровску **политику** у управи тако удружене делатности образовати — то не одређују само ни непосредно институционализовани оквири (пошто никада не могу бити толико инвентивни и детаљни и управо зато су само **оквири),** већ и конкретна решења појединих питања која не излазе из оквира алтернатива генералних институционализованих решења. Тако, на пример, утврђивање профила радних места у управи, као и многе друге делатности из склопа кадровске политике у управи, умногоме зависи од тога на које се послове из разгранатог круга послова који чине управну функцију ставља тежиште. Као што је познато, управна функција састоји се из послова који се врше коришћењем инструмената власти, као и из стручних послова у ужем смислу (што не значи да они први нису стручни), чије је вршење неспојиво са употребом средстава и метода власти. Извесно је да је садржина кадровске политике у управи добрим делом одређена у актима о радним профилима у органима управе. Утврђивање потребних радних профила може уследити након одговарајућег стручног и научног рада у управи, са становишта рационалног коришћења кадровских потенцијала, као и на основу паушалног захтева за вишом квалификационом структуром управних кадрова, који не води рачуна о економичности рада управе. Разуме се да су садржина и квалитет кадровске политике у управи различити у зависности од тога коме се од ових захтева и основа даје предност. Мада су уставна начела о основима и мерилима за стицање и расподелу дохотка јасна (то су квалитет и резултати рада, стварни обим и природа рада), у практичном конципирању кадровске политике у управи могућа су још увек застрањивања у поменутом правцу, све донде док се на егзактан начин не буде утврдила стварна цена обављања појединих управних послова. У вези с овим питањем, аутор на крају овог дела реферата (и прве теме реферата) врши попис, вероватно не потпуни, актуелних задатака кадровске политике на подручју јавне управе.

Образовање и усавршавање управних кадрова (што је друга тема реферата) јесте „кључно подручје" изградње ових кадрова. Ипак, кадровске потребе управе, ниво и природа квалификација које се од кандидата траже за рад у управи нису још увек постали основ који одређује садржину образовања у постојећим високим школама. Стога је управно образовање оваквих кадрова и даље „у надлежности" саме управе (њених органа и организација). Аутор реферата стога сматра да би у нашој земљи требало на основу договора између република и покрајина, односно одговарајућих самоуправних интересних заједница, основати једну високошколску установу за образовање управних кадрова, која би била основа за развијање овог типа високошколских установа, а која би касније могла прерасти у установу за последипломске студије, односно за фундаментална истраживања у области управе. Даље, у републикама и у аутономним покрајинама ваљало би размотрити могућности за образовање виших школа за разне области управног рада. Овакве школе требало би да похађају људи из праксе, док би настава у њима требало да се организује на савремени начин.

Што се тиче кадрова са средњим образовањем, референт сматра да је за њих важније стицање опште културе и општих знања у оквиру средњих управних школа, као основе на којој се оспособљавањем радом у управи могу обезбедити кадрови овог нивоа за врло различите послове него образовање за поједине гране, односно области управе у оквир специјализованих усмерених школа (какав је предлог потекао у САП Војводини).

У вези са усавршавањем управних кадрова, референт указује посебно на следеће облике који воде том циљу: самообразовање и сопствено усмеравање; организовано усавршавање (у ово убраја и бројне облике друштвено-политичког образовања) и приправнички стаж. При том указује на проблеме који сваки од поменутих облика усавршавања прате у пракси.

Кореферат о првој теми израдио је др Ловро Штурм, доцент Правног факултета у Љубљани, под насловом „О систему допунског образовања радника управе у СР Словенији". У раду се de lege ferenda разрађује концепција допунског образовања радника управе у СР Словенији, садржана, форме и методи, организација и спровођење финансирање и остала питања овог образовања, као и мотивације радника у управи за овакав вид образовања. У прилогу рада дају се тезе за нормативно регулисање предложеног система допунског образовања.

Аутор реферата за другу тему био је Радован Темеринац, саветник у Представништву САП Војводине. У реферату се наглашава да управа (органи управе) и удружени рад (самоуправне организације и заједнице) нису два конфронтирана чиниоца, који су носиоци различитих друштвених интереса. Сходно начелној поставци на којој почива читав наш политички систем, према којој овај систем произлази из удруженог рада, из суштине социјалистичког самоуправног друштвено-економског односа, и управа је део система самоуправљања, она је изведена из удруженог рада и подређена овом. Све своје радње које предузима, вршећи своје управне уставне функције, управа мора прожимати овим уставним и друштвеним захтевом и усаглашавати са оваквом својом друштвеном улогом.

Сходно овако начелном ставу о односима органа управе и самоуправних организација и заједница, референт утврђује два основна начела која карактеришу ове односе. То су начело законитости и начело сарадње „уз општи захтев да у овим односима дође до иницијативнијег, стваралачкијег и одговорнијег деловања органа управе". Начело законитости подразумева да органи државне управе имају према организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама права утврђена на основу устава и да своје функције врше на основу и у оквиру устава, односно статута и закона, као и да органи управе могу налагати обавезе појединим самоуправним организацијама и заједницама у погледу њиховог рада само ако су за то законом изричито овлашћени и у законом прописаном поступку. Начело сарадње, пак, подразумева да органи управе сарађују са организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама у питањима од интереса за те организације и заједнице и да обезбеђују узајамно обавештавање. У низу посебних питања и тематских целина аутор демонстрира оживотворење ових начела,

С обзиром да је у наслову реферата истакнуто да ће посебан осврт бити дат на управни надзор који органи управе врше над организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и грађанима, то је аутор други део свог реферата посветио овом питању. Управни надзор је он при том свео на инспекцијски надзор (контролу). Аутор сматра да премда више чинилаца утиче на ширину инспекцијског надзора (контроле), од којих једни истичу потребу његовог проширења, други смањења и трансформисања инспекцијског надзора (контроле) у самоуправну друштвену контролу, само његово постојање, независно од ширине, представља вид јачања органа управе. Од десетак врста инспекција, колико их је било пре 20 година, данас их има преко 20 врста (у свом кореферату Р. К. Драшковић вели да их има „око тридесет"), с тим што постоје захтеви и предлози за оформљењем нових. У даљим излагањима референт разматра, на основу проблема које је открила пракса, основна обележја инспекцијског надзора, као и питање односа инспекцијских органа ужих и ширих друштвено-политичких заједница.

У закључку реферата, на основу претходних излагања, аутор закључује да из укупности нових друштвено-економских односа, положаја човека у нашем друштвеном систему, улоге самоуправног удруженог рада и друштвено-политичких заједница у друштвеном систему, произлази и нов положај и улога органа управе као саставног дела тог система. Тај положај и та улога подразумевају мењање односа управе и удруженог рада „у том смислу што је поред послова на извршењу закона и на обезбеђивању извршавања закона, већи део њених функција усмерен на сарадњу, на пружање помоћи у конкретној реализацији политике и одлука, на координирање активности у припреми за доношење одлука, закључивање договора и споразума, на извршавању општих задатака и на превентивном деловању у обезбеђивању извршавања закона".

Кореферати за ову тему били су рад Радована К. Драшковића, самосталног саветника у Покрајинском заводу за јавну управу САП Војводине, „Неки аспекти функције, нормативно правног регулисања инспекцијског надзора и система одговорности инспектора" и рад Даринке Недељковић, заменика покрајиског секретара САП Војводине за правосуђе и општу управу, „Функције органа управе поводом вршења права, обавеза и одговорности органа друштвено-политичких заједница у предлогу Закона о удруженом раду". У првом раду дају се најпре терминолошка разјашњења у вези са инспекцијским надзором (контролом), излаже се функција инспекцијског надзора у оквиру управног надзора и система друштвене самозаштите, разматрају нека питања (кадровска оспособљеност инспекције, техничка опремљеност инспектора и организација инспекцијских служби и органа и метода рада инспектора) нормативно-правног регулисања инспекцијског надзора и одговорност (друштвено-политичка и идејно-политичка и морално-етичка и морално-стручна) инспектора у току вршења надзора. У другом се разматрају одговарајуће одредбе предлога Закона о удруженом раду (сада већ Закона о удруженом раду), тематски везане за наслов рада.

Дискусија, која је овога пута равномерно обухватила питања покренута у оба реферата, представљала је значајан допринос продубљивању и

свестраном сагледавању обе теме. Штета је што се и овде водила, према нашој старој навици, у облику монолога, а не дијалога. Да је било обрнуто, са овог Саветовања могли би потећи неки заједнички ставови у истим питањима, јер би се они у дијалогу сигурно искристалисали. Овако, педантном стручном хроничару преостало је да сав тај мозаик вербалних прилога региструје (што се на овом месту због ограничености простора није могло учинити), а истраживачу ових питања да ради свој мукотрпни посао „играња пасјанса" са фишама не би ли могао извршити одговарајућа уопштавања и уочити одређене правилности.

Ученици овог Саветовања усвојили су један документ, који је сачинила група наставника управних дисциплина с правних факултета у Београду, Љубљани, Ново Саду, Титограду и Загребу. Сажета, садржина овог документа своди се на следеће: задаци на подручју управљања друштвеним пословима постављају пред кадрове на одговарајућим подручјима друштвеног рада захтеве које они на основу свог досадашњег образовања нису у стању задовољити. Стога је неопходно, као први корак у решавању овог питања, дати иницијативу за сазивање састанка на којем би учествовали руководећи радници органа управе одговорни за организацију и функционисање управног система, руководећи радници завода и центра за јавну управу, као и одговарајућих организација за примену научних резултата у раду управе и наставници управних дисциплина на одговарајућим факултетима, високим и вишим школама. На том састанку разматрао би се проблем образовања различитих категорија кадрова у управни и уопште на подручју управљања друштвеним пословима и то на основу тематског реферата који би припремила група наставника. Тај реферат требало би да обухвати следеће: задатке који се у току самоуправног друштвеног развоја постављају пред кадрове; знања, вештина и својства који су потребни у остварењу ових задатака; образовни капацитети којима данас располажемо како у односу на школовање тако и у односу на образовање и учење уз рад и за време рада; организовање и методе за проширење, продубљење и реорганизацију образовних процеса за формирање кадрова. После оваквог састанка, као следећи корак, требало би предвидети шире саветовање у оквиру ССРН ради друштвене провере закључака и „мобилизације друштвене подршке за предложену акцију".

Закључак о овом Саветовању произлази из досадашњег евидентирања његовог тока. Оно не само да је остварило опште циљеве ове институције Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу већ је као професионално удружење грађана означило и покренуло питања која су од општедруштвеног интереса, а која су у домену **професије** његових чланова. Друштвено свесно и одговорно, професионално скрупулозно и етички, ово Саветовање (као и многа претходна) даје пример рада једног удружења које превазилази професионални (еснафско-цеховски) егоизам и нарцизам и које негује социјални и интелектуални алтруизам — развија у својих чланова свест о друштвеној одговорности професије и тако развијену свест потом ангажује у општедруштвеном интересу.

др Ратко Марковић

ДЕЛЕГАТСКИ СИСТЕМ У САМОУПРАВНОМ ДРУШТВУ

— прилог проучавању делегатског система у Југославији: специфичности и проблеми[1]) —

1. Проблеми легитимности политичке владавине, начина и субјеката који врше политичку власт присутни су још од појаве државе и класног друштва, а интерес за њихово разрешавање нарочито је видљив у младим античким државама.

Проучавање политичке власти и њених носилаца, уопштено речено и историјски посматрано, углавном варира између два основна прилаза:

Први, рекли бисмо феноменолошки, бави се самом техником вршења власти, не задирући битније у однос политичке власти и друштва, не објашњавајући објективну, социјалну детерминисаност овог процеса. Поред разних „старијих" теорија, прожетих мистицизмом и другим ненаучним компонентама, овај прилаз сусрећемо и у многих грађанских теорија о друштву и држави. Полазећи и остајући на друштвеној статици, оне, у безбројним варијантама у објашњењу суштине политичке власти у друштву, утицајима различитих фактора дају доминантну улогу.

Други прилаз, марксистички, дијалектички, управо инсистира на класности политичке власти, схватајући отелотворење власти — државу, као диктатуру владајуће класе и указујући на могућности и услове мењања квалитета политичке власти у смислу њеног превазилажења, односно негирања.

Ова проблематика је уско везана са темом овог рада, јер је делегатски систем првенствено демократски облик вршења политичке власти радничке класе у самоуправном друштву, конститутивни елеменат самоуправне социјалистичке демократије.

Марксистички концепт делегатског система, битно се дистанцирајући од традиционалног схватања делегатства, развија се на бази критике класичне (буржоаске) политичке репрезентације. Историјске „искре" делегатског принципа срећмо у Париској комуни, совјетима и народноослободилачким одборима.

---

1) Ово је III део, знатно скраћен, темата награђеног I наградом поводом Дана републике — 29. новембра 1976, од стране Универзитета у Београду.

2. Савремени друштвено-политички систем у Југославији инкорпорише у себи прво, и до сада једино остварење делегатског система у његовом развијеном облику.

Потребно је да ова анализа садржи како нормативну визију, тако и релативно кратку уставнополитичку праксу делегатских односа — специфичности и проблеме.

Увођење делегатског система, као основе скупштинског система власти, у југословенско самоуправно друштво резултат је, углавном, три комплекса фактора:

1) Примене ставова марксистичке политичке теорије (теорија научног социјализма);

2) Уважавање најпрогресивнијих искустава пролетерских покрета;

3) Континуитета југословенске социјалистичке револуције, курса самоуправног развоја.

4. За разумевање нашег делегатског система уобличеног у Уставу СФРЈ од 21. II 1974. потребно је појединим уставним начелима осветлити карактер оквира у којима се овај принцип остварује.

„Социјалистичко друштвено уређење Социјалистичке Федеративне Републике Југославије заснива се на власти радничке класе и свих радних људи и на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима и ствараоцима чији рад служи искључиво задовољавању њихових личних и заједничких потреба" (Устав СФРЈ — Основна начела, одељак II).

„Радничка класа и сви радни људи носиоци су власти и управљања другим друштвеним пословима (члан 88. став 1).

„Радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима.

(1) одлучивањем на зборовима, референдумом и другим облицима личног изјашњавања у основним организацијама удруженог рада, и месним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним органима и заједницама,

(2) путем делегата у органима управљања тих организација и заједница,

(3) самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем

(4) Путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница,

(5) Усмеравањем и контролом органа одговорних скупштинама" (члан 89. Устава СФРЈ).

4. Делегатски односи представљају, дакле, нераздвојни сегмент нашег друштвено-економског и политичког система.

Разлози интенција за његово увођење произлазе из основног задатка који треба да оствари (и остварује), а то је обезбеђивање примарне улоге

радничкој класи и свим радним људима у доношењу политичких и других друштвених одлука. Конкретније то значи:

а) утврђивање самоуправних односа у свим порама друштвеног живота, и

б) доминација све слободнијег удруженог рада као претпоставке за свестрани развој људске личности,

Из свега изложеног видљива је тежња ка универзалности делегатског одлучивања у нашем самоуправном друштву. То значи да делегатство постаје, доследно Уставу, стално присутна нит како у економским тако и политичким односима.

5. С обзиром да је организација удруженог рада „генерички појам за све облике самоуправног удруживања радних људи" то се разматрање делегатског у економској сфери своди на примену овог принципа у ОУР.

Организованост удруженог рада је значајан подсистем за примену делегатских односа.

Самоуправљање у основним и другим организацијама удруженог рада „радник равноправно и у односима узајамне одговорности са другим радницима" остварује различитим облицима, између којих и **„путем делегата** у радничким саветима, које, заједно са другим радницима у организацији, бира и опозива"... (став 1. члан 98. Устава СФРЈ).

Према томе, делегатски систем у ОУР везује се за конституисање органа управљања у њима, од стране свих запослених радника сваке организације. Устав нам пружа довољно материјала (члан 98 — 109, „Самоуправљање у организацијама удруженог рада") да поводом ове проблематике извучемо следеће принципе:

1) раднички савет ООУР чине делегати свих процеса рада (уз бројчану доминацију непосредних произвођача) а по саставу мора одговарати социјалној структури запослених у тој ООУР;

2) у основној организацији са мало чланова (углавном око десет) не образује се посебан орган управљања;

3) формирање извршног органа радничког савета има факултативни карактер;

4) раднички савет радне и сложене ОУР чине делегати ООУР, које непосредно бирају радници. Свака ООУР мора бити заступљена а критеријум броја делегата је број запослених у ООУР, тако и величина дохотка који свака поједина основна организација ствара.

5) Делегати раде по смерницама радника, односно радничког савета ООУР, мандат има претежно императивни карактер поготову кад је реч о неотуђивим правима радника.

6) Раднички савет ООУР, с обзиром на упутства — инструкције које даје делегатима у радничком савету радне, односно сложене организације удруженог рада, има функцију делегације без обзира што се делегати бирају непосредно од стране свих запослених, а не од стране самог радничког савета ООУР.

7) Оно што издваја раднички савет од „других делегација" то је уставом утврђено самостално и неприкосновено поље делатности изражено у одредби „да раднички савет у вршењу функције управљања радом и пословањем ООУР:

1) утврђује предлог статута и доноси друге опште акте,

2) утврђује пословну политику и доноси план и програм рада и развоја,

3) утврђује мере за спровођење пословне политике и плана и програма рада и развоја,

4) бира, именује и разрешава извршни пословодни орган, односно чланове тих органа,

5) „Стара се о обавештавању радника и врши друге послове утврђене самоуправним споразумом и другим самоуправним актима организација" (члан 100).

За пословодни орган ОУР (колегијални и инокосни) битно је да „води пословање ОУР, организује и усклађује процес рада у њој и извршава одлуке радничког савета и његовог извршног органа (члан 103, став 2.).

Овај орган, кога бира и опозива раднички савет, мада самосталан у раду, одговоран је радничком савету, тако и радницима ОУР.

6. Чињеница да су скупштине друштвено-политичких заједница делегатски формиране, имплицира инкорпорисаност делегатског принципа у примарној политичкој сфери — у вршењу власти.

У нашем друштвено-политичком систему најдемократскији орган и централно политичко тело јесте скупштина, односно скупштине друштвено-политичких заједница. Међутим, скупштине нису само политички, чак нису првенствено политички органи. Устав дефинише скупштину као „орган друштвеног самоуправљања и највиши орган власти у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице (члан 132, став 1).

Тумачењем ове одредбе долазимо до два закључка:

1) најзначајнија функција скупштине јесте обједињавање друштвеног самоуправљања и политичке власти у друштвено-политичкој заједници,

2) између друштвено-политичких заједница, ужих и ширих, односно њихових скупштина не постоје односи подређености и надређености, јер свака скупштина доминира на „својој" територији.

Према томе, „функције власти и управљања другим друштвеним пословима у друштвено-политичким заједницама врше скупштине и њима одговорни органи". (Устав СФРЈ, члан 92. став 1).

Скупштине врше своје функције (а то се односи и на све друге органе) сагласно уставу, закону и статуту што је од изузетног значаја за јединство друштвено-политичког система Југославије.

Основу скупштинског система власти, најшире посматрано, чине суштинске компоненте нашег друштвено-економског система: друштвена својина над средствима за производњу, слободно удружени рад и самоуправљање. Међутим, организационо, скупштине произлазе из делегација фор-

мираних у примарним друштвеним асоцијацијама — производним, производно-територијалним и класно-политичким организацијама. Отуда је претпоставка делегатског одлучивања организованост радних људи и грађана, а његова основна вредност „радни човек" његове потребе и интереси у раду и животу ван рада".

Радни људи и грађани образују делегације „ради непосредног остваривања својих права, дужности и одговорности" и директног „учествовања у вршењу функција друштвено-политичких заједница".

Ове делегације су нека врста „основних" делегација, јер делегати изабрани искључиво из њихових редова чине скупштине као „изабране и смењиве", по карактеру изведене, делегације радних људи и грађана. Тако се „основне" делегације као везивно ткиво умећу и спајају друштвену базу и највише самоуправно-политичке институције.

„Основне" делегације се бирају непосредно и тајним гласањем из састава асоцијација, с тим што у самоуправним организацијама и заједница структура делегација мора одговарати организационом и социјалном саставу тих асоцијација.

У делегацију не могу бити бирани чланови (делегати) радничког савета или другог одговарајућег органа управљања самоуправне организације и заједнице.

Делегатски систем се не може свести на изборни систем који је само премиса, она страна делегатских односа која се класичним речником назива „метод образовања представничких тела".

Скупштине свих друштвено-политичких заједница, осим скупштине СФРЈ (коју чине Савезно веће и Веће република и покрајина) састоје се из три већа:

— веће удруженог рада,

— већа месних заједница (у републичкој и покрајинској скупштини постоји веће општина) и друштвено-политичког већа.

Правило је да већа расправљају о питањима од виталног интереса за тип (типове) примене (примарних) асоцијација из које произилазе.

То никако не значи да о појединим питањима већа не могу заједно, равноправно расправљати. Блага иницијатива у скупштинама припада већима удруженог рада (односно самом удруженом раду) што показује и уставна одредба где се подвлачи да се „одлука о издвајању дела дохотка за заједничке и опште друштвене потребе и о намени и обиму средстава за ове потребе не може донети ако је не усвоји веће удруженог рада" (Устав СФРЈ, члан 145, став 5.).

Оно што битно разликује делегатски систем од класичног политичког представљања јесу:

а) стални комуникациони односи унутар примарног друштвеног нивоа и између њега и скупштина, и

б) нова природа и смисао политичког одлучивања у скупштинско-делегатском систему.

За правилно функционисање делегатског система неопходна је непрекидна и комплексна сарадња између самаоуправних организација и

заједница. Управо ту делегације као колегијална, самоуправна тела имају незаменљиву улогу. Посебно је значајно да се пре разматрања одређених питања у скупштинама (које имају „завршну реч") постигне између примарних асоцијација (преко њихових делегација) видан степен усклађености интереса, превазилажењем нужно постојећих парцијалних и изолованих погледа. С друге стране, делегације морају учествовати (по производном, територијалном или неком другом критеријуму) у избору заједничког, односно заједничких делегата у скупштини. За сада, у пракси, најпогоднији облик за то конференција делегација.

Иначе, Устав предвиђа институт смерница које организовани радни људи и грађани (најчешће на зборовима) упућују својим делегацијама. У смерницама (инструкцијама), садржано је мишљење — став дотичне самоуправне организације, односно заједнице о одређеном питању које је на дневном реду скупштине. Полазећи од добијених смерница и интереса своје асоцијације а имајући у виду смернице других, делегације у оквиру општих друштвених интереса имају право и дужност утврђивања основних ставова за рад делегата у највишим представничким телима. Ови се ставови, кад је у питању заједнички делегат више самоуправних асоцијација, уобличавају на конференцији делегација.

Имајући извесну претходну слику о проблему о коме ће се расправљати у скупштини, делегати могу, у демократској атмосфери одлучивања, да донесу најприкладнија решења.

То што је по Уставу „делегат самаосталан у опредељивању и гласању" значи да његов мандат није императивне природе (изузетак је код делегатског мандата у Већу република и покрајина — израз специфичности нашег федерализма). Делегатски мандат је еластичан" окренут заједничким друштвеним интересима па тек онда интересима своје самоуправне организације, односно заједнице. „Делегат је носилац овлашћења других — истих као и он" (Проф. др Јован Ђорђевић). Он не сме и не може бити неутралан, пасивна личност, већ активни интегрални део самоуправне, делегатске машине.

Постоји и стара гарантија класичне политике репрезентације — опозив делегата, односно других чланова делегације од стране сопствене изборне основе. Одговорност делегата и (делегација) подразумева и право на оставку која не мора бити образложена.

„Дијалог" не би био комплетан кад и делегација не би имала дужност да прати рад скупштине и свог делегата и да о томе обавештава (исту дужност има и сам делегат) своју матичну организацију, односно заједницу. Све ово омогућава да се економска структура повезује са политичком структуром друштва и по субјективном основу, по свом конкретном носиоцу — организованом радном човеку.

Очигледно је да у још младом, недовољно развијеном југословенском самоуправном друштву постоје многи парцијални интереси, супротстављеност схватања. Свесни смо да би униформисаност мишљења, ставова била штетна (на овом ступњу друштвеног развоја) јер би онемогућавала сагледавање најперспективнијих решења. Ипак, друштвена природа

свих тих визија указује на тренд њиховог постепеног усклађивања, путем сталног повезивања и суочавања.

Климу буржоаског политичког одлучивања карактерише непомирљивост класно — детерминисаних интереса, односи прикривеног насиља и надређености. Насупрот томе, самоуправно друштво тежи да у основном, економском положају изједначи радне људе, што утиче и на приближавање њихових интереса и концепција. Нови модел политичког, уопште друштвеног одлучивања у нашем друштву јесте механизам споразумевања и договарања. Самоуправни споразуми, друштвени договори — акти аутономног права, значајан су инструмент делегатског система, базиран на односима солидарности и узајамности[2]).

7. Политичке организације класног типа нису представљале у систему класичне (буржоаске) политичке репрезентације интегралну основу из које су израстала представничка тела. Мада ограничен на посредничку улогу, њихов утицај на формирање представничких тела видно је јачао паралелно са кризом капиталистичког друштва.

У социјалистичком друштву, политичке организације радничке класе (посебно комунистичке партије) имају водећу улогу. „Комунисти немају никакве интересе одвојене од интереса целокупног пролетеријата .... „они стално заступају интресе целокупног покрета"[3]).

Друштвено-политичке организације савременог југословенског самоуправног друштва настале су или знатно пре или (неке) за време народноослободилачког рата и социјалистичке револуције. Оне су, посебно Савез комуниста, заслужне за континуитет нашег револуционарног преображаја. Остваривање делегатских односа не може се постићи без њиховог активног учествовања.

Савез комуниста Југославије као покретач и организатор народноослободилачке борбе и социјалистичке револуције, свесни носилац тежњи и интереса радничке класе, „водећа идејна" политичка снага нашег друштва, Социјалистички савез радног народа — најшира друштвено-политичка организација, фактор најшире и обједињавајуће друштвено-политичке активности и Синдикат, најшира органзација радничке класе, имају у процесима самоуправног развоја усмеравајућу организаторску и акциону функцију. Њихов основни задатак — свесно усмеравање општенародних токова, произилази из компликованости и многих, још увек постојећих противуречности друштвено-политичког живота.

Ради доследнијег остваривања овог задатка, посматраног са аспекта делегатских односа, уводе се посебна — друштвено-политичка већа у све скупштине (осим у Скупштину СФРЈ) друштвено-политичких заједница. Делокруг овог већа Устав утврђује тиме што истиче да „друштвено-политичко веће учествује у одлучивању о питањима остваривања, развоја и

---

2) Делегатски систем није заобишао ни месну, ни самоуправну интересну заједницу. Међутим, због помањкања простора, та питања овде нећемо моћи да обрадимо.

3) К. Маркс — Ф. Енгелс „Комунистички манифест", „Аугуст Цесарец", Загреб, 1973. (II део „Пролетери и комунисти") стр. 53.

заштите уставом утврђеног социјалистичког самоуправног система" (члан 145. став 2.).

С обзиром на ширину обухваћених структура друштвено-политичко веће треба да се залаже за:

а) синтезу интереса радних људи и грађана уз нагласак на оне дугорочније и претежније интересе радничке класе и свих радних људи,

б) научно приступање у сагледавању нужних законитости друштвеног развитка,

в) раскринкавање евентуалних „кратковидих политичких деловања" појединих делегација,

г) решавање кризних ситуација насталих у процесу друштвено-политичког одлучивања и др.

Постоје и примесе арбитрерности али не и монополизованог одлучивања у раду ових већа.

Друштвено-политичке организације, а посебно њихова „продужна рука" у скупштинама, треба да помогну радном човеку да своје интересе јасније и комплексније сагледава и да их стално и доследније остварује.

ССРНЈ и Савез синдиката имају посебну улогу у изборном систему, нарочито у фази кандидовања. Кандидациони поступак, по уставној замисли, спроводе у ОУР организације синдиката, а у месним заједницама организације Социјалистичког савеза.

„Право и дужност организација ССРН и синдиката јесте, да, у сарадњи са другим друштвено-политичким организацијама, обезбеде такав демократско-кандидациони поступак, који ће омогућити радним људима да слободно изразе своју вољу у предлагању и утврђивању кандидата" (Устав СФРЈ члан 135 став 3).

8. Намеће се једно питање које обавезно треба расправити — однос делегатског система и демократије. Тачније, да ли је делгатство форма непосредне или посредне демократије, непосредног или посредног одлучивања?

Постоје различита гледишта о разграничавању посредног од непосредног одлучивања.

У нашој средини још има мишљења да је непосредно одлучивање (непосредна демократија) искључиво оно на референдуму, зборовима радних људи, зборовима бирача и сл. Све остало сматра се као посредно одлучивање и проглашава за „нижи квалитет". То је случај и са делегатским системом.

У чему је корен ових схватања и да ли су она оправдана?

Пренаглашеност утицаја појединаца на одређене друштвене токове, последица је традиционалног схватања, зачетог у грађанским утопистичким теоријама, о „апсолутној слободи" и свемоћи човека као индивидуе". У ствари, то потенцирање „воље" и улоге индивидуе фактички се испољило као владавина у име грађанина, али не и за њега — у његовом интересу.

У нашем савременом уставном и политичком систему „право на лично изјашњавање" третира се као значајна компонента самоуправљања. Оно је у економској сфери везано за остваривање тзв. неотуђивих права радника: одлучивање о условима рада, међусобним односима, дохотку, удруживању и сарадњи, при доношењу самоуправних акта и др.

Не треба прецењивати и идеализовати овај вид одлучивања, с обзиром да се он често и врло лако може да сведе на формално прихватање или одбијање понуђених решења, без дубљег упознавања са њиховом природом и могућим последицама, Реплике „да" и „не" треба посматрати у контексту система одлучивања.

Важно је, такође, истаћи да је организационо — технички неизводљиво користити непосредно одлучивање овог типа, за разматрање великог броја стварно присутних проблема.

У југословенској уставно-политичкој теорији преовлађује мишљење да појам непосредног одлучивања — непосредне демократије треба проширити у односу на класично схватање.

Ако кажемо да одлуке радничког савета радне организације изражавају „вољу", интересе радника свих ООУР односне асоцијације, онда су те одлуке формиране под непосредним утицајем тих радних људи израженим путем смерница. Постоји, дакле, непосредни облик одлучивања и делегатски систем у економској сфери има сва обележја истинске непосредне демократије.

Ако делегације основних самоуправних организација и заједница одражавају у својим ставовима, које упућују делегатима у скупштини, потребе самоуправне базе а ови (делегати) у међусобном споразумевању дођу до заједничких решења и пуноважне одлуке, та је одлука потекла директно из примарних асоцијација, што ће рећи да је и овде у питању облик непосредног одлучивања.

Делегати у радничком савету су представници својих асоцијација, делегације односно делегати репрезентују у скупштинама организовану друштвену основу. Али, они су у „сталном, директном и радном односу" — у артикулацији са њима.

Дијалектички речено, непосредна демократија (а делегатски систем у целини је облик и доградња такве демократије) „живи" и кад постоји представник (посредник) у доношењу одлука али је битно да се он не отуђује, не осамостаљује од своје изборне основе.

Временско раздобље од увођења делегатског система до данас није кратко да се не би могле уочити одређене негативне тежње које погађају саму срж делегатског принципа.(4)

1) Забрињава исувише велика улога тзв. политичких актива у радним организацијама који, по питању формирања одређених ставова често „замењују" и своде делегатске односе на формално одлучивање на зборовима радних људи.

---

4) Општост теме овог рада не дозвољава нам да се овим проблемима ближе позабавимо. Овде ће бити поменути само неки од њих (углавном из економске сфере).

2) Зборови радних људи у неким срединама ретко се сазивају и немају карактер организованог одлучивања о текућим питањима. Било би неопходно потребно утврдити, бар оквирно, нормативним актима групе питања за које су делегације дужне да консултују зборове.

Нередовно сазивање зборова може да буде последица постојања великих радних организација. Тачно је да понегде постоји и известан степен незаинтересованости самоуправљача, чије корене треба тражити у реликтима традиционалног менталитета.

3) Присутна је често и недовољна рационалност у припремању дневног реда зборова, неблаговремено и нефункционално информисање, недовољност материјално-техничких средстава итд.

4) Зборове не би требало ни сувише често сазивати. Непотребно сазивање зборова доводи до њихове преоптерећености, радни људи постају апатични. Постоји и опасност „заклањања" одговорности пословодних и других органа иза одлуке зборова".

5) У штетну појаву може се изродити и „форумски рад" „председништва" — тела које сачињавају председници зборова (парцијалних) у већим производно-техничким целинама. Председништво може доћи у прилику (и долази) да пошто изврши сумирање ставова парцијалних зборова, уопште и не сазове централни збор („из техничких разлога"). Такви, сумирани ставови шаљу се директно преко делегата у раднички савет радне организације. Тиме се под плаштом рационализације рада и одлучивања прескаче важна степеница у утврђивању ставова — раднички савет ООУР.

6) У припремању предлога и утврђивању одлука постоји стварна опасност (ако се не предузму потребне мере контрола) да се стручне службе, које у тим процесима имају запажену улогу не издвоје од радних људи тиме што би им селекцијом постављених питања наметали сопствена мишљења и усмеравали одлуке. То би негирало суштину делегатског система — директан утицај радних људи на решавању проблема од њиховог посебног а и ширег интереса.

Уопште, тешкоће и проблеме који ометају функционисање делегатског система можемо условно поделити у три групе:

I. Прва група проблема резултира из спорог превазилажења заосталих односа и уходаног начина рада. У неким срединама се под самоуправном, делегатском маском крије формално (нормативно) превазиђена садржина.

Утицај различитих техно-бирократских и других група страних самоуправљању, на одређена процедурална питања, врши се у циљу задржавања сопствених позиција и још увек понегде присутних односа заснованих на монополу моћи над људима.

II. Друга група проблема углавном је организационе природе. Уставни концепт о односима између делегација, делегација и делегата као и њихових веза са асоцијацијама базе није добио своју нормативну а поготову практичну разраду. Отуда се јављају неспоразуми, сукоби и сл., као

последица стихијности у раду. Ни стручна помоћ делегацијама и делегатима од одговарајућих служби није добила сталније облике.

III. Трећа група проблема, на коју се у пракси често указује, јесте материјално — финансијске и кадровске природе. Она, углавном, има своје узроке у неразвијености појединих региона, недовољној оспособљености одговорних субјеката и сл.

Све ове негативне тенденције и проблеме морамо посматрати у светлости појединих, мање или више наслеђених и споро превазилазећих слабости савременог југословенског самоуправног социјалистичког друштва. Да поменемо прво друштвене односе који се базирају на приватној својини средстава за производњу — индивидуално — сељачка и занатска подструктура. Исто тако је чињеница да се удружени рад и самоуправљање развијају у атмосфери робне привреде, деловања закона вредности, економске нужности која у социјализму добија свој измењени облик. Тешко је борити се против још увек великих социјалних разлика, „оправданих" и „неоправданих", од којих су ове прве, углавном, продукт расподеле према раду.

Проблеми настају и полазе из економске структуре друштва, одатле и треба почети њихово решавање, превазилажење.

Уколико будемо успешније извршили конституисање ООУР на уставним основама, подигли продуктивност рада на завидан ниво, инкорпорисали самоуправљање првенствено у друштвено-економским па затим и у политичким односима, интензивирали рад друштвено-политичких организација, остварили сталне токове информисања, оспособили и постигли већу ангажованост свих субјеката друштвено-политичког система, утолико ћемо брже и без већих потреса оживотворити и делегатски принцип.

О значају самоуправних веза у примени делегатских односа, у материјалима X конгреса СКЈ, се истиче да се „друштвена суштина функције делегатског система може остварити само ако се у целом друштву јачају процеси и самоуправног повезивања и усклађивања различитих интереса, пре свега, у основним самоуправним организацијама и заједницама и у њиховим делегацијама. Стога се комунисти морају одлучно борити за успостављање и одржавање сталне везе делегата и делегација са самоуправном базом, као основне претпоставке учествовања радних људи у процесу одлучивања у целом друштву".

10. У последње време много се говори (и пише) о информисању у делегатском систему.

Делегатско информисање је саставни део информисања у нашем самоуправном социјализму. Од информисања основних ћелија друштва, производних и територијалних, зависи степен информисаности субјеката делегатских односа у целини.

Прво је потребно истаћи онај вид информација унутар удруженог рада.

Устав предвиђа право радних људи да буду обавештени о свим питањима од интереса за остваривање свог економског положаја, посебно у

вези са производним и пословним токовима. Од ООУР, преко радних организација, сложених организација удруженог рада и других асоцијација, треба успоставити такав систем обавештавања, који омогућује радним људима увид, контролу над средствима друштвене репродукције и резултатима сопственог рада и ван своје основне организације. Тако схваћено информисање негација отуђења радника од средстава сопствене егзистенције и постојање друштва, услов је „да се загосподари целином процеса друштвене репродукције од стране субјеката тог процеса" (Тито). Суштина делегатског информисања не исцрпљује се у друштвено-економским односима. Управо оно представља један од метода повезивања друштвене производње и политике.

Информисање треба, на првом месту, да буде раднички класно усмерено, непосредно и масовно, уперено ка отклањању монопола над информацијама и информисањем. Оно, такође, мора да буде објективно и потпуно. Доступност информација подразумева њихову јасноћу, прегледност и „разуман" обим (без непотребног детаљисања и техничких података).

Информација треба да садржи суштину проблема, предложена аргументована решења као и евентуалне реперкусије.

Да одлуке у скупштинама не би имале формалан карактер, делегатско информисање мора бити редовно и благовремено. Оно по обиму и садржини мора бити прилагођено различитим субјектима — колективитетима и појединцима (ОУР, месним заједницама, друштвено-политичким организацијама, делегатима и др), који исти проблем посматрају из својих посебних углова.

Осим средстава јавног информисања у овом процесу одређену функцију (функције) имају и стручне службе скупштина, политичко-извршни и управни органи и друштвено-политичке организације.

Треба бити свестан диференцијације између:

1) Информисања коме је циљ аутентично доношење одлука, јер само информисан радни човек може заузимати ставове о актуелним питањима опредељивати се за могућа решења (и предлагати нова) у складу са својим интересима, и

2) информисања чија је функција да прати примену донетих одлука, да испитује њену доследност.

Информисање не сме да обухвата само рад скупштина делегата и делегација. Оно не треба да се задржава искључиво на самоуправљачкој пракси, већ да следи рад других органа, посебно извршних и управних, кроз чију се делатност донете одлуке претапају у живот, добијају позитивна или негативна значења.

Јасно је да делегатско информисање као двосмерни однос полази од примарног друштвеног нивоа и „шири" се све до федерације као најшире друштвено-политичке заједнице. Одатле поново „посећује" друштвену базу путем обавештавања о функционисању ширих друштвено-политичких заједница и њихових органа.

О значају информисања у Резолуцији X конгреса СКЈ пише: „Информисање чланова делегација и делегата о интересима радних људи средине у којој су бирани, њихова оспособљеност за аутентично изношење тих интереса и стална обавештеност о укупним кретањима у друштвено политичким заједницама и друштву у целини, битни су услови за успешно вршење ове функције, за усклађивање ужих интереса са ширим друштвеним потребама.

Отуда треба учинити обавезним све изворе, чиниоце и средства информисања у друштвено-политичким заједницама, организацијама удруженог рада а посебно комунисте у њима, да делегацијама и делегатима пружају сва обавештења од значаја за остваривање њихове функције".

Зоран Томић

IN MEMORIAM

Поводом смрти друга Џемала Биједића, председника Савезног извршног већа, на Правном факултету у Београду, одржана је комеморација на којој су говорили академици проф. др Јован Ђорђевић и проф. др Мехмед Беговић.

ЛИЧНОСТ ЏЕМАЛА БИЈЕДИЋА

I

Правни факултет у Београду, правна наука и право имали су посебан утицај и значај за биографију Биједића и за оно што ће млади правник Биједић постићи и учинити у току последњих 40 година свог активног живота и рада.

Долазећи у Београд из свог родног Мостара, у коме се напајо на извору једне борбене, напредне и ослободилачке традиције, у Београд и на Правни факултет, млади Биједић се нашао у периоду дубоке кризе старог капиталистичког и монархистичког уређења, заоштравања класне борбе, и све значајније улоге студента Београдског универзитета, а, пре свега, Правног факултета у погледу критике режима и његове капитулантске и профашистичке политике и постављања смелих демократских ревандикација заснованих на марксистичкој визији развитка друштва и на социјалистичком пројекту.

Жив и немиран дух, жељан да мења ред ствари да би наступило боље, поштеније и правичније доба за народе и људе, Биједић се истиче у омладинском и студентском покрету и врло брзо постаје активан члан Комунистичке партије која је на универзитету и ван њега весник тог новог доба и снага која окупља све оне који су спремни да раде и да се боре за њихово наступање.

На Правном факултету у Београду, тада једној од најнапреднијих и најборбенијих академских школских институција, млади Биједић долази у контакт са једном од најзначајнијих творевина цивилизације и са науком која је у знатним својим деловима одбијала да буде слушкиња политике и режима и која је радознали дух Биједића приближавала друштвеним збивањима, слабостима и негативизмима постојећег друштва и путевима да се ови негативизми превазиђу.

Активан је у студентској средини и редовима младих комуниста и одговоран према себи и другима, према својој партији и њеној идеологи-

ји. Ова активност и одговорност су допринели да се изгради и доцније потврди и развије статура и лик човека коме ништа што је људско није туђе, ништа што је партијско и народно није терет.

За формирање овакве личности посебан значај има босанско-херцеговачка средина у којој је одрастао и живео и доцније радио друг Биједић. Сложеност те средине у етничком смислу, борба за решавање класног и националног питања у оквиру заједништва, као и извесне културне традиције појединих њених утицајних породица, којима је и сам припадао, нису без значаја за развијање извесних особина Биједића као јавног радника и политичара, кад је захваљујући томе, и својим општепоказаним способностима преузео извесне водеће политичке функције у социјалистичкој Југославији.

II

За Биједића је право било неодвојиво од правде и правичности. Он је у више махова потврђивао сагласност са теоријским ставовима по којима нема права без правичности или правичности без права. Лично више заинтересован за стицање културних, него материјалних добара, он је у социјализму налазио не само поредак који негира неједнакости и неправде већ и ствара услове да се ове вредности класног и заосталог друштва не обнове. Кад је видео да се оне доцкан почињу да обнављају и шире, био је искрено незадовољан, али не и разочаран, толико је било јако његово уверење да људи могу бити бољи и да су спремни стварати демократске институције и праведне односе међу собом и у друштву, ако су услови за то осигурани.

Интерес за изградњу права и закона довели су Биједића да активно учествује у изградњи појединих наших институција, као што су локална самоуправа и републичка скупштина, чији је био дугогодишњи председник, као и да учествује у припреми низа савезних закона, а посебно Устава СФРЈ који је и донет 1963. године. У извршавању тог задатка, наша сарадња је била блиска, свакодневна, стварно кооперативна, лојална и пријатељска. У таквим односима могао сам посматрати и оцењивати личност Биједића и ценити га као човека.

Биједић је био антидогматски расположен, иако је био уверен и непоколебљив борац за принципе које је прихватио и за остваривање идеала у које је веровао. Он није наметао своја мишљења нити је каналисао расправу да би се потврдио његов став. Он није волео ни гајио полтроне, који се тако често и плодно роје око власти и утицајних људи. Он је тражио решење у јавној дискусији на основу знања и уверења, схватајући и значај алтернатива, конфронтације мишљења и друштвене критике. Као такав, он је имао разумевање и за оне са којима се није слагао и који су јавно афирмисали и друкчија схватања, под условом да нису злонамерна и непријатељска.

Толерантан у мишљењу и у односима према људима, он је био пример вештог и успешног председавајућег састанцима и дебатама. Ху-

ман, он није прихватио да се лично вређа, друштвено обезвређује или морално прља појединац који је остао доследан и у мишљењу са којима се он лично није могао сложити. Све ове особине којих се Биједић није одрицао ни у критичним ситуацијама, произлазе из његове култивисане и племените личности и човека који је васпитан у револуционарним круговима и у саставу Комунистичке партије, на основу њене идеологије да је сваки борац драгоцен и да човек који вара може да поправи, а који греши није за апсолутно негирање и осуду у свим ситуацијама и у свако доба.

Ова револуционарна комунистичка етика којом се он инспирисао у току рата на значајним војним и политичким дужностима, и после рата на још значајнијим политичким и државним функцијама, јесте основ особина без којих не може да се развија једно социјалистичко, демократско и самоуправно друштво и постижу кораци напред у чувању и стварању цивилизације и културе. То су, на првом месту, радна дисциплина и радни елан и лична и друштвено-политичка одговорност.

Биједић није био од оних руководилаца који „раде" преко других. Он је умео да окупи радни колектив око себе, да му унесе своје одушевљење за циљеве којима тај рад служи и да их покреће да у раду налазе остваривање и своје личности и своје одговорности према заједници, социјализму и другим. По природи и према партијској дисциплини, радан и марљив, Биједић је улазио лично у проблеме и носио њихово решавање, радећи на њима, дефинишући их и испитујући путеве за њихово најбоље решење, на основу истраживања и личнх напора. Он је показивао да је најбољи начин за једног руководећег човека да покреће рад других кад и сам највише ради. Рад се може инспирисати, али се то најбоље може постићи личном способношћу и личним радом. Томе је још доприносио један његов природни дар: да се човеку обраћа као човеку, да отворено и без увијања излаже своје мисли, да комуницира са средином и да стиче пријатеље и другове кад год за то има услова на другој страни.

Све ове квалитете Биједић је показао и доказао на својој, на жалост, последњој јавној и одговорној функцији: функцији председника владе, која није само политичка и угледна јавна функција већ је и један акциони, аниматорски и инспираторски посао и задатак.

Преузимајући ову функцију у периоду прекретнице између релативно мирног и скоро бирократског управљања и периода радикалне реконструкције целокупног нашег политичког и правног система, на основама новог Устава и одлука партијског конгреса; у складу са једним концептом друштва које уређење свог живота и своје судбине поверва радничкој класи и човеку и које федеративну заједницу обезбеђује изворним и утицајним учешћем република и покрајина. Ова прекретница није се остваривала на својим сопственим основама, односно у једном обезбеђеном простору, већ у друштву које је свој економски развитак и своју борбу за независност, за сопствени и слободни лик, обезбеђивало у процесу притисака и старих и нових противуречности, између заосталости и захтева развитка, између величанствених циљева и још увек скромних

средстава; поред акумулације низа проблема и тешкоћа, које нам враћа и наш сопствени недовршени економски и друштвено-политички систем и свет који је ушао у дубоке, нарочито монетарно-економске и енергетске кризе. При томе је тај свет, и поред тежње свих народа за миром и стабилношћу, стално у грчу неизвесности у борби „великих" за експанзију и искоришћавање другог. То се све враћа сваком а посебно нашем народу, постављајући проблеме чувања и обезбеђења независности, слободе развитка и борбе за своје место у светској заједници која мора бити боља да би била заједница слободних народа и људи. На основу тога, створена је титовска политика несврставања, општенародне одбране и друштвене самозаштите и уопште заштите економских и националних права; једном речју, суверенитета сваког народа у свету.

Функција председника органа, на чијем је челу био у овом периоду, тражила је од Биједића низ нових дужности, искустава и активности. Све је то претпостављало неуморан рад, активност и на унутрашњем и на спољњем плану, ангажовање у постепеном разрешавању унутрашње политике и спољнополитичких проблема, који подразумевају и економске, културне и војне, јер су сви они у крајњој линији, по суштини и значају, политички.

Ова функција је тражила од Биједића не само стално нова знања, активности и ангажовања већ и нови стил политичког руковођења и понашања. Стил који се не заснива на дефанзиви и повлачењу, на бирократској мисли и пракси, већ стил који тражи еластичност, узајамно разумевање и поштовање, споразумевање и преговарање. У инаугурисању и примени овог стила, Биједић је изградио своју личност државника, преговарача који је стицао поверење и поштовање својих партнера и кад нису били увек задовољни решењима и договорима који су постигнути. У томе, чини ми се, и лежи један од разлога што је његов одлазак из наших редова изазвао неподељено жаљење, али и зебњу.

Биједић је био у свим ситуацијама и на свим местима свог рада и ангажовања одговоран човек. Та одговорност је она права, одговорност према себи и за себе; одговорност према одговорној функцији која му је поверена; одговорност према друштву и према партији који су му дали шансе да изрази своју активну и енергичну личност.

III

Конзервативни немачки социолог Макс Вебер је тврдио да постоји разлика између етике убеђења и етике одговорности, сматрајући да револуционари, марксисти и борци за социјализам имају само прву одговорност, док би добро умивени и обучени пруски бирократи и милитаристи поседовали етику одговорности као виши облик етике и израз несумњиве одговорности. Овај дуализам у схватању етике је последица кантизма у филозофском смислу и несхватање или реакционарно потцењивање социјалистичког поретка и његових истакнутих људи.

Несумњиво је, да је етика убеђења основа револуционарне етике и нема револуције без такве етике. Али, и наставак револуције, у виду успостављања и развитка социјалистичког, а посебно самоуправног друштва, тражи, претпоставља и омогућује продужење и афирмисање револуционарне етике, етике убеђења. У том друштву, нарочито уколико савлађује механичке и бирократске односе и понашања, нема ни етике ни одговорности без етике убеђења и етике одговорности.

Произашао из револуције и напајан на њеној етици као и на етици Комунистичке партије, која је створена и развијана усред радничке класе и других борбених друштвених група, Биједић је до краја свог живота показивао нужност и пример јединства етике и убеђења, односно етике комунисте и етике одговорности, односно етике поверене јавне функције и радне обавезе.

Његова личност и његов рад уједно служе за опомену да је револуционарна социјалистичка етика у данашњем друштву потребнија више него икад и да је револуција која траје она која се остварује, а да то трајање омогућује континуитет и инспиративни утицај револуционарне етике и културе.

Отишао је један прави и одговоран човек. Ми као правници данас смо сиромашнији, јер је као човек схватио важност права и разумевао га. Дубоко жалећи овај одлазак ми смо дужни према Биједићу и према себи, према социјалистичком праву да такве људе подижемо, подржавамо, поштујемо и ценимо и док су живи, док раде и стварају са нама.

др Јован Борђевић

О РАДУ И ДЕЛОВАЊУ ЏЕМАЛА БИЈЕДИЋА ЗА ВРЕМЕ ЊЕГОВОГ ШКОЛОВАЊА НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ У БЕОГРАДУ

Са Џемалом Биједићем упознао сам се у Гајретовом дому у Београду почетком октобра 1937. године. Том приликом ми саопшти да се уписао на Правни факултет, да је ту одлуку донео још раније као ђак гимназије у Мостару. То стога што сматра да правне науке дају широко образовање и добар увид у друштвено-политичка питања и да то одговара његовим склоностима и жељама.

И није се преварио. Схватио је озбиљно своје студентске дужности. Био је вредан и узоран студент, полагао је на време прописане испите и са високим оценама.

Но, то га није задовољило. Сматрао је да човек не сме остати једностран. Потребно је поред студија проучавати разна друштвена и политичка питања и тако се што боље припремити за решавање тих проблема у савременој пракси наше земље.

Одмах по упису на Факултет, он се укључио у напредни студентски покрет и ту узео видног учешћа у раду тадањих студентских организација.

Посебно је био активан у дебатном клубу студената настањених у Дому београдског Гајрета. Био је у руководству тога клуба. Ту су се расправљала разна питања која су дубоко засецала у друштвени и политички живот тадање Југославије. Стало се на становиште да омладина треба да буде везана са народом и да познаје тешкоће и невоље које га притискују. Истицало се да омладина која се удаљи од свога народа слична је цветовима који рано отпадну са свога стабла и плода не дају.

Тако се у том клубу расправљало о проблемима нашег села, положаја радника, положају жене, еманципацији муслиманке, о уређењу земље на федеративној основи и положају Босне и Херцеговине у тој федерацији, о политичким странкама, о међунационалним и међуверским односима.

На тим састанцима Џемал Биједић узимао је видног учешћа. Добро је проучавао постављене проблеме, улазио у срж и суштину њихову и умео да скрене дискусију на праву стазу.

Као човек, Џемал Биједић је остављао и тада пријатан и дубок утисак. Био је ведре природе, приступачан, комуникативан, одмерен, укратко био је човек од речи и дела.

др Мехмед Беговић

МИЛОРАД В. СИМИЋ (1903—1976)

Децембра 1976. умро је Милорад В. Симић, предавач Правног факултета у Београду, у пензији. Симић је рођен 13. октобра 1903. г. Дипломирао је на Правном факултету у Београду 1928. Изабран је за асистента на истом факултету 1923., а за предавача 1960. Бавио се углавном политичким наукама у ширем смислу речи, а у њиховом оквиру посебно историјом политичких теорија, из ког је предмета једно време и држао предавања.

Симић је био један од ретко културних, образованих и у својој струци врло спремних људи. Поред тога, он је био човек врло широке културе, што му је омогућило да у своју ужу струку уђе с широким познавањем суседних области и да је тако свестраније и дубље проучи. Међутим, његов рад се исцрпљивао углавном у педагошком раду са студентима, особито у увођењу младих обдарених људи у науку. Много мање је пажње посвећивао писању. А ипак се и из оног невеликог броја радова које је написао (углавном приказа књига) види колико је штета што није писао више. Поред тога је и превео већи број дела с француског, немачког и енглеског језика.

Поред службеног педагошког рада, Симић је активно и предано радио једно време пре рата и као секретар у уредништву ондашњег органа Правног факултета „Архива за правне и друштвене науке" и у делатности научних друштава.

Можда је највећа Симићева вредност био његов уистину људски карактер. Био је према сваком пријатељски расположен, љубазан, спреман да несебично укаже помоћ и да своје широко знање и културу стави сваком на располагање. Својом човекољубивошћу и искреношћу он је око себе ширио мир и сигурност и био је један од ретких људи који не само да није имао непријатеља него ни противника. Та његова људскост, топлина и искреност највише ће и недостајати бројним његовим пријатељима, који су изгубили једног истинског човека, то најдрагоценије што човек може имати.

др Рад. Д. Лукић

САДРЖАЈ

Dr Andre Tunc: О једном новом праву обештећења несрећних случајева у саобраћају — — — — — — — — — — — — 1

Др Милица Стефановић-Златић: Посебна права одбране окривљеног у поступку по жалби — — — — — — — — — 15

Др Славко Царић и др Миодраг Трајковић: О преображају товарног листа и Коносмана комбинованог транспорта у хартије од вредности — — — — — — — — — — — — — 33

Др Владан Василијевић: Основи за одређивање улоге и положаја стручних служби кривичног прогона у остваривању друштвене самозаштите — — — — — — — — — — — 47

Др Златија Букић-Вељовић: Одлучивање личним изјашњавањем као облик остваривања самоуправљања радника у удруженом раду — — — — — — — — — — — — — — — 65

Др Бора Чејовић: Правни аспекти превентивних мера за заштиту човекове животне средине — — — — — — — — — 77

Др Миленко Милић: Значај и ток III конференције о праву мора 97

ПРИЛОЗИ

Др Ловро Штурм: О систему допунског образовања радника управе у СР Словенији — — — — — — — — — — — — 131

Мр Миодраг Панић: Развој теоријских схватања о размештају индустрије — — — — — — — — — — — — — 143

Оливер Антић: Наследноправне последице усвојења — — — — 151

ДИСКУСИЈА

Др Ивица Јанковец: Поводом нових прописа о обавезном осигурању у саобраћају — — — — — — — — — — — — 169

Др Драгољуб Кавран: Образовање и усавршавање кадрова за управу — — — — — — — — — — — — — — — 180

Мр Луција Спировић-Јовановић: Законодавно регулисање гарантије за исправно функционисање ствари у југословенском праву 194

СУДСКА ПРАКСА

Др Обрен Станковић: О судској пракси — — — — — — — 203

Др Боривоје Познић: Белешке уз збирку судских одлука — — — 214

ПРИКАЗИ

Др Драгаш Денковић: Céline Wiener: Vers une codification de la procedure administrative — — — — — — — — — — — 225
Др Драгољуб В. Димитријевић: Dr. jur. Rainer Buchert: Zum polizeilichen Schusswaffengebrauch — — — — — — — — — — — 230
Др Драгољуб Кавран: Др Рајко Томовић, Системски прилаз развоју и пројектовању градских информационих система — — — 232
Мр Милан Скакун: Милан М. Миладиновић, Етика и традиција народноослободилачког рата и социјалистичке револуције у Југославији — — — — — — — — — — — — — — — 236
Младен Бачлић: Др Душан Јовановић, Економска инвестиција у пољопривреди — — — — — — — — — — — — — 239

БЕЛЕШКЕ

Др Ратко Марковић: XIX саветовање Југословенског савеза удружења за управне науке и праксу — — — — — — — — 243

СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

Зоран Томић: Делегатски систем у самоуправном друштву — — 251

IN MEMORIAM

Др Јован Борђевић: Личност Џемала Биједића — — — — — — 265
Др Мехмед Беговић: О раду и деловању Џемала Биједића за време његова школовања на Правном факултету у Београду — — 270
Др Радомир Лукић: Милорад В. Симић — — — — — — — — 271

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ

Др Андре Тунц: Об одном новом праве возмещения ущерба, причиненного в дорожной аварии — — — — — — — — — — — 1
Др Милица Стефановић-Златић: Особые права обвиняемого на защиту при рассмотрении кассационных жалоб — — — 15
Др Славко Царић и др Миодраг Трајковић: Об обращении железнодорожной накладной и коносамента при смешанных перевозках в ценные бумаги — — — — — — — — — — — — 33
Владан Василијевић: Основания для определения роли и положения специальных служб уголовного преследования в осуществлении общественной самозащиты — — — — — — — — — 47

Др Златија Букић-Вељовић: Личное участи в принятии решений — форма осуществления самоуправления трудящихся в объединеному труде — — — — — — — — — — — — — 65
Др Бора Чејовић: Правовые аспекты превентивных мер для охраны окружающей среды — — — — — — — — — — — — 77
Др Миленко Милић: Значение и работа третьей конференции по морскому праву — — — — — — — — — — — — — 97

СОБЩЕНИЯ

Др Ловро Штурм: О системе дополнительного образования трудящихся в системе управления Социалистической Республики Словении — — — — — — — — — — — — — — 131
Миодраг Панић: Развитие теоретических взглядов и мнений о размещении индустрии — — — — — — — — — — — — 143
Оливер Антић: Наследственно-правовые последствия усыновления 151

ДИСКУССИИ

Др Ивица Јанковец: По поводу новых положений об обязательном страховании на транспорте — — — — — — — — — — 169
Др Драгољуб Кавран: Образование и повышение квалификаций кадров управления — — — — — — — — — — — — 180
Мр Луција Спировић-Јовановић: Законодательное регулирование в югославском праве гарантий исправной работы вещей — 194

СУДБЕНАЯ ПРАКТИКА

Др Обрен Станковић: О судебной практике — — — — — — 203
Др Боривоје Познић: Заметки к сборнику судебных постановлений 214

РЕЦЕНЗИИ

Др Драгаш Денковић: Céline Wienor, Vers une codification de la procéduré administrative — — — — — — — — — — — — 225
Др Драгољуб В. Димитријевић: Dr. jur. Reiner Buchert, Zum polizeilicher Schusswaffengebrauch — — — — — — — — — — 230
Др Драгољуб Кавран: Др Рајко Томовић, Систематический подход к развитию и проектированию городских информационных систем — — — — — — — — — — — — — 232
Мр Милан Скакун: Милан М. Миладинович, Этика и традиция народноосвободительной войны и социалистической революции в Югославии — — — — — — — — — — — — 236
Младен Бачлић: Душан Йованович, Экономика вложений в сельское хозяйство — — — — — — — — — — — — — — 239

ЗАМЕТКИ

Др Ратко Марковић: XIX совщение Югославского объединений административных наук и практики — — — — — — — 243

СТУДЕНЧЕСКИЕ РАБОТЫ

Зоран Томић: Система делегатов в самоуправляемом обществе — 251

ИН МЕМОРИАМ

Др Јован Борђевић: Личность Джемаля Биедича — — — — — 265
Др Мехмед Беговић: О политической активности Джемаля Биедича в студенческие годы на юридическом факультете белградского университета — — — — — — — — — — — — — 270
Др Радомир Лукић: Милорад В. Симић — — — — — — — 271

CONTENTS

ARTICLES

Anre Tunc: About a new indemnity right in automobile accident cases — — — — — — — — — — — — — — — 1
Dr Milica Stefanović-Zlatić: Special rights of the defence of the accused in the complaints procedure — — — — — — — 15
Dr Slavko Carić and dr Miodrag Trajković: The transformation of the Waybill and Bill of Lading of Combined Transport into securities 33
Dr Vladan Vasilijević: Basis for a definition of the role and position of expert departments for criminal persecution in the process of realisation of public protection — — — — — — — — 47
Dr Zlatija Đukić-Veljović: Decision-making by individual voting as a form of workers self-management in the associated labour — 65
Dr Bora Čejović: Legal aspects of preventive measures for the preservation of human environment — — — — — — — — 77
Dr Milenko Milić: The Significance and the Course of the Third Conference on the Law of the Sea — — — — — — — — 97

CONTRIBUTIONS

Dr Lovro Šturm: The system of additional education of administrative workers in S.R. Slovenia — — — — — — — — — — — 131
Mr Miodrag Lj. Panić: The development of theoretical concept of the distribution of industry — — — — — — — — — — — 143
Oliver Antić: Legal-heritage consequences of adoption — — — — 151

DISCUSSIONS

Dr Ivica Jankovec: New regulations on compusory traffic insurance 169
Dr Dragoljub Kavran: Education and specialisation of administrative staff — — — — — — — — — — — — — — — 180

Mr Lucija Spirović-Jovanović: Legislative regulation of guarantees for the good functioning of matters in Yugoslav law — — — — 194

COURT PRACTICE

Dr Obren Stanković: (A work) on court practice — — — — — — 203
Dr Borivoje Poznić: Notes to the collection of court decisions — — 214

DES LIVRES COMPTES RENDUS

Dr Dragaš Denković: Celine Wiener, Vers une codification de la procedure — — — — — — — — — — — — — — 225
Dr Dragoljub V. Dimitrijević: Dr. jur. Rainer Buchert, Zum polizeilichen Schussaffengebrauch — — — — — — — — — 230
Dr Dragoljub Kavran: Dr Rajko Tomović, Systemic Approach to the Development and Planning of Urban Information Sistems — 232
Dr Milan Skakun: Milan N. Miladinović, The ethics and Tradition of the People Liberation War and socialist revolution in Yugoslavia 236
Mladen Bačlić: Dr Dušan Jovanović, The economics of investment in agriculture — — — — — — — — — — — — — 239

NOTES

Dr Ratko Marković: The nineteenth conference of the Yugoslav league association for administrative science and practice — — — 243

WORKS BY STUDENTS:

Zoran Tomić: The delegate system in a self-government society — — 251

IN MEMORIAM

Dr Jovan Đorđević: Džemal Bijedić — the man — — — — — — 265
Dr Mehmed Begović: On the work and activity of Džemal Bijedić during his educatoin at the Law Faculty in Belgrade — — — 270
Dr Radomir Lukić: Milorad V. Simić — — — — — — — — 271

SOMMAIRE

ARTICLES

Andre Tunc: Un nouveau droit de dédommagament des accidents de la circulation — — — — — — — — — — — — — — 1
Dr Milica Stefanović-Zlatić: Droits particuliers de la défense de l'inculpé dans la procédure par voie de recours — — — — 15
Dr Slavko Carić et dr Miodrag Trajković: De la transformation de la feuille d'expédition et du Connaissement de transport combiné en papiers de valeur — — — — — — — — — — — 33

Vladan Vasilijević: Les fondements de la détermination du rôle et de la position des services techniques de la poursuite pénale dans la réalisation de l'autoprotection sociale — — — — — — 47

Dr Zlatija Đukić-Veljović: Les décisions prises par la déclaration personnelle enstant que forme de réalisation de l'autogestion des ouvriers dans le travail associé — — — — — — — — 65

Dr Bora Čejović: Les aspects juridiques des mesures préventives de la protection de l'environnement humain — — — — — — 77

Dr Milenko Milić: L'importance et le cours de la III conference sur le droit de la mer — — — — — — — — — — — 97

VARIÉTÉS

Dr Lovro Šturm: Le système de l'instruction complémentaire des travailleurs préposés à l'administration dans la République Socialiste de Slovénie — — — — — — — — — — — — — — 131

Mr Miodrag Lj. Panić: Le développement des conceptions théoriques relatives à la disposition de l'industrie — — — — — — 141

Oliver Antić: Les conséquences de droit de succession de l'adoption 151

DISCUSSION

Dr Ivica Jankovec: A l'occasion des nouvelles prescriptions relatives à l'assurance obligatoire dans le transport — — — — — 169

Dr Dragoljub Kavran: L'instruction et le perfectionnement des cadres de l'administration — — — — — — — — — — — — 180

Dr Lucija Spirović-Jovanović: La réglementation législative de la garantie du fonctionnement exact des affaires dans le droit yougoslave — — — — — — — — — — — — — 194

JURISPRUDENCE

Dr Obren Stanković: De la jurisprudence — — — — — — — 203

Dr Borivoje Poznić: Notes au recueil des décisions judiciaires — — 214

COMPTES RENDUS DES LIVRES

Dr Dragoš Denković: Céline Wiener, Vers une codification de la procédure administrative — — — — — — — — — — — 225

Dr Dragoljub V. Dimitrijević: Dr jur. Rainer Buchert, Zum polizeilichen Schusswaffengebrauch — — — — — — — — — 230

Dr Dragoljub Kavran: Dr Rajko Tomović, Approches systematiques du développement et de la projection des systèmes d'information urbains — — — — — — — — — — — — — — 232

Mr Milan Skakun: Milan M. Miladinović, L'éthique et la tradition de la guerre de la libération nationale et de la révolution socialiste en Yugoslavie — — — — — — — — — — — — 236

Mladen Bačlić: Dr Dušan Jovanović, L'économique des investissements dans l'agriculture — — — — — — — — — — — — 239

NOTES

Dr Ratko Marković: XIXème Consultation de l'Union yougoslave des associations de sciences administratives et de la pratique — — 243

TRAVAUX DES ÉTUDIANTS

Zoran Tomić: Le système de délégation dans la société autogestionaire 251

IN MEMORIAM

Dr Jovan Đorđević: La personnalité de Džemal Bijedić — — — — 265

Dr Mehmed Begović: Le travail et l'activité de Džemal Bijedić pendant la durée de ses études à la Faculté de droit de Belgrade — — 270

Dr Radomir Lukić: Milorad V. Simić — — — — — — — — 271

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду" у 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