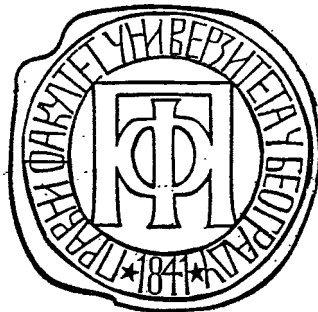


АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

ДВАДЕСЕТ ПЕТ ГОДИНА АНАЛА



1 — 2
1978.

ДОСАДАШЊИ ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИЦИ: др Михаило Константиновић (1953—1960), др Милан Бартош, заменик др Борислав Т. Благојевић (1960—1966), др Војислав Бакић (1966—1978).

Уређивачки одбор:

Др Војислав Симовић (главни и одговорни уредник), др Велимир Васић, др Драгаш Денковић, др Драгољуб Димитријевић, др Мирослав Ђорђевић, др Радомир Ђуровић, др Миленко Крећа (секретар Уређивачког одбора), мр Мирољуб Лабус, др Марко Младеновић, др Слободан Перовић, др Југослав Станковић (заменик главног уредника), др Обрад Станојевић

Технички уредник Вукосва Манојловић

Штампа: Штампарија ППТ — Београд, Таковска 2

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXVI

јануар—април

Број 1—2

БОРБЕ ТАСИЋ (*)

Покојни проф. др Борбе Тасић је својом личношћу, својим радом и својом мученичком смрћу у потпуности заслужио признање и почаст својој успомени који му се данас овде одају. Он је у историју наше правне науке ушао као један од најистакнутијих наших научника из ове области, као један од најбољих и најомиљенијих професора Правног факултета у Београду, као један од оних наших великих људи који је своја уверења платио својим животом, не одрекавши их се. Он ће зато служити као узор поколењима наших правника како треба живети и умрети за високе идеале: за слободу и достојанство човека и народа, за истину и правду.

Тешко је у неколико речи овде изнети све оно чиме нас је Борбе Тасић задужио, сав значај дела које је оставио, сав плодотворан утицај који је извршио у нашој науци, сву доброту и племенитост овог тако благог, добронамерног, племенитог, уистини доброг човека.

Несумњива је чињеница да је Борбе Тасић у пуној мери повео новим путем нашу правну науку између два рата и довео је на висину савремене му науке. До њега је наша правна наука сем ретких изузетака патила од два главна недостатка: она је била сувише догматичка и у њој је теорија била врло мало развијена. Са Борбем Тасићем она се оба ова недостатка ослобађа — уместо ретких изузетака као дотле, највећи део млађих правника, с Тасићем на челу, креће новим, социолошким правцем истраживања права, а теорију развија цела једна плејада младих научника, Тасићевих непосредних или посредних ученика, од којих знатан број завршава своје студије у Француској, првенствено у Паризу, тада водећој слободарској земљи, која се на пољу науке и идеологије доследно бори против мрачних сила које на-

(*) Говор на комеморацији у Врању XII 1977. године.

диру у Европи и свету. Наша се теорија права тада уздиже на висину светске науке и њени резултати се цене и на страни. Дело Борба Тасића стиче висок углед и у свету, он много објављује у страним часописима и врло је активан и познат на међународним састанцима.

Међутим, чињеница да је Тасић покренуо нов, социолошки правац у правној науци никако не значи да је он занемаривао дотадањи, класичан догматички правац. И у томе можда и лежи највећи значај његова утицаја. Он је био потпуно свестан незаобилазности догматичког метода у праву, па је у вези с тим исправно ценио и значај Келзенова доприноса правној науци у ономе што је у њему било од праве вредности. У ствари, Тасић је, не одбацујући стари, догматички, па и нормативни метод, увео у широку употребу и нов, социолошки метод и тиме обезбедио да се право проучава доиста правом, комплексном, сложеном методологијом, која је данас дошла до своје потпуне победе. Борба Тасић је успео да споји оба главна метода у праву у једну складну целину, да повеже најважније резултате најзначајнијих тадашњих, па и све до данас најистакнутијих правника Дигија и Келзена и њихових школа и тако створи основу за једну целовиту, потпуну теорију права, која ће превазићи једностраности и једног и другог метода. У том погледу Тасићеви резултати у теорији права превазилазе по свом значају границе наше науке и добијају европски значај. То се види, између осталог, и по низу важних студија ове врсте које је Тасић објављивао у најважнијим европским часописима посвећеним праву тога доба и по одјеку на који су оне наилазиле. Врхунац тог његовог рада на страним језицима представљају његова предавања о међународној свести на Хашкој академији, тада најистакнутијој међународној правној трибини, која су одлично примљена, а на нашем језику — његово магистрално дело „Увод у правне науке“, особито његово прво издање. Непроцењива је штета за нашу, а и европску правну науку што је Тасић прерано мученичком смрћу био спречен да настави рад у овом правцу, јер би, нема сумње, створио нова, врло значајна дела. Поменута два дела су у ствари само торза тог великог дела које је он носио у себи, само наговештај онога што је могао да створи.

Колико је Борба Тасић маестрално владао и догматичким методом најбоље се можда види из његовог одличног дела о принципу једнакости терета, које је по мајсторској примени догматичког метода у самом врху наше науке тог правца. Али се управо у овом његовом делу најбоље види како је он тај метод примењивао у вези са социолошким методом и како стално обраћа пажњу на друштвене услове и друштвене функције права, којима, на крају крајева, мора да служи и догматички метод, јер се он не може изоловати од основне друштвене улоге права.

Колико је Тасић поклањао заслужену пажњу догматичком методу сасвим се очито види и из чињенице да је врло значајан део свог рада посветио теорији тумачења права, која је сама суштина догматичког метода. Нема сумње да у целокупној нашој правној науци теорији тумачења нико до данас није дао тако значајан прилог као Борба Тасић,

прилог који је био на висини савремене науке и у коме је дошао до најбољег изражаја синтетички метод који је он уопште примењивао у изучавању права. У овој области је Тасић показао и велику оригиналност и његови радови из те области не само да су и данас задржали своју вредност него се она данас можда и боље види кад се узме у обзир данашњи развој теорије права, који је ишао тачно у оном правцу који је развијао и он сам. Зато се мора утолико више жалити што није стигао да напише целовито синтетично дело о тумачењу права, које је припремао.

Али Тасић није само покренуо препород наше правне науке у правцу примене социолошког метода, тачније у правцу синтетичког, вишедисциплинарног проучавања права. Још једна значајна друштвена наука, социологија, дугује му исто тако много, можда и више. Није претерано рећи да од њега потиче живо, снажно и широко интересовање за социологију, иако је он на њој мање радио но у области права. Али он је умео да окупи и покрене људе да почну радити на овој науци, чији је значај јасно видео. И овде је он упутио нове нараштаје научника ка демократској и хуманистичкој социолошкој традицији (Durkheim) Диркемове француске социологије, тада несумњиво водеће не само у Европи него и у свету. Многи млади људи из разних друштвених дисциплина окренули су се тада социологији и почели да или непосредно раде на њој или да у своје уже специјалности уносе социолошке методе. Додуше, овај социолошки покрет није стигао да се развије услед наилазке ратног вихора, али је његов значај несумњиво велик и за развој социологије данас у нас. „Социолошки преглед“, који је Тасић издао и уредио уочи рата, јасно показује колико се људи тада окренуло социологији и почело да ради на њеном унапређивању у нас. У ствари, тиме су били ударени основи модерне социологије у нас. Тасић је покренуо и практичан теренски рад методима који су били на висини савремене европске методологије и који и данас морају позитивно да се оцене, јер, и поред тога што, наравно, не укључују оно што је социолошка методологија донела после тога, садрже и неке ствари које је наша, а донекле и светска социолошка методологија без основа занемарила.

У вези с овим важно је подвући да је Тасић у „Социолошком прегледу“, а и у пракси емпиријских истраживања, поново оценио вредност наслеђа наше науке на пољу ближег или даљем од социологије у ужем смислу, почев од Вука наовамо. Он је извукао све позитивно што је наша традиционална наука дала у овом погледу и почео да то примењује и у теорији и у пракси. Тиме је показао пут којим треба да иде развој наше социологије — усвајајући не само што су Европа и свет створили него и оно што је створила наша наука дотле, ма и не била непосредно социолошка у савременом смислу. Може се рећи да се у том погледу и данас може доста научити од Борба Тасића.

Кад се погледа дело Борба Тасића у целини, онда је јасно да је то најзначајније дело у нашој науци у области теорије права у најширем смислу те речи. При том је Тасић често и врло значајним радовима залазио и у суседне области: у филозофију права, у уставно и управно

право, у међународно право, у теорију државе и у политичку теорију, у социологију, поред писања и о текућим друштвеним и политичким питањима. Он је имао изванредан смисао за теорију и откривао је теоријске проблеме и онда где их на први поглед није било. Он је изванредно јасно и убедљиво показао како је право у својој суштини везано за човека и друштво и колико су правна наука уопште, а посебно теорија права зависне од низа других научних дисциплина, а пре свега од филозофије и социологије. Борбе Тасић је био изванредно учен — он је пратио научну литературу из свих ових области на свим главним светским језицима и био је права енциклопедија знања. Но, битна, је за њега дубина и оригиналност мисли, што му је омогућило да сваком питању о коме је расправљао прилази на суштински начин и да га оригинално решава. Чак и кад је прихватао решења других, он је увек нешто оригинално додавао и тако их усавршавао.

Друга битна црта његових радова је синтетичност. Он је излажући више-мање сва главна дотадашња решења питања и издвајајући у њима оно што је прихватљиво тежио да нађе решење које ће обухватити све што је позитивно у дотадашњим решењима. Друкчије гледано, ова се особина испољавала као свестраност. Заиста, Тасић није никад био ни једностран ни искључив. Излажући једно решење и усвајајући га, он би увек додавао једно „али“, указујући на његову једностраност и потребу да се оно допуни и исправи нечим из других решења. Зато је његова мисао на први поглед изгледала кривудава и као да никад не доводи до коначног решења. Али је самим тим била јасно истакнута неопходна критичност у односу на сваку мисао, нужна опрезност да се не падне у догматичну крутост, свест о релативности истине и вечитој потреби да се увек сумња и иде даље.

У вези с тим стоји зачуђујуће богатство мисли Борба Тасића. Свако питање је он расветљавао са свих страна, непрестано указујући на све нова и нова питања која се у вези с њим постављају. Он је умео да открије неочекиване везе међу проблемима и да једне решава помоћу других. Његови списи су живи доказ о свеобухватној сложеној повезаности људског света и о способности великог људског духа какав је он био да ову обухвати на начин који задивљава сваког ко дубље уђе у питања која је решавао. Иако је био способан да својим синтетичким погледом обухвати велике области појава и да их везује у јединствену целину ради решавања односних питања, његова мисао ипак није била мање истанчана и способна да уочи и најмање прелазне у вечитом кретању и мењању ствари и питања. Сува правничка материја, понекад досадна кад је обрађују неталентовани, у његовим рукама је постајала жива, занимљива, с пуно живописних појединости и с безброј веза са суштином и судбином човека и друштва.

Такво синтетично, свестрано, живо и дубоко мисаоно дело Борба Тасића заузело је и заузима и данас несумњиво највидније место у нашој теорији права, па ће задуго тако и остати. И нова поколења наших правника све изнова се занимају за то дело и уче из њега. У њему она налазе подстицај и надахнуће за откривање и решавање и

нових питања, јер и у сваком новом питању има нечег од ранијих питања и ранија наука зато може да допринесе њиховом решењу. Нема сумње да ће с даљим напретком наше правне науке, а посебно теорије права, вредност Тасићевог дела бити све боље и више цењена и да ће оно све више утицати да се наука потпуније развије и обогати. А то је највише што једно научно дело може дати као доказ своје вредности. Јер ако једно дело, и поред релативности неких својих елемената и нужне превазиђености која је резултат сталног развоја науке, ипак задржи и елементе који остају трајно уграђени у науку и помажу да се дође до нових и бољих решења, онда је то дело заиста оно из реда великих. Такво је и дело Борба Тасића.

Борбе Тасић је био велики учитељ савремених му младих генерација, што је већ и поменуто. Заиста, педагошки рад његов био је од врло великог значаја. Он је био изврстан предавач, један од најбољих које смо имали, који је привлачио масе студената на факултету и других слушалаца кад је говорио ван универзитета, на бројним јавним трибинама и на другим местима. Поред лакоће и занимљивости излагања, оно што је особито одликовало Тасића као предавача било је неисцрпно богатство мисли, које су непрекидно навирале и дубоко и свестрано осветљавале питање о коме је говорио. Слушалац је имао просто утисак као да додирује и са свих страна посматра и најапстрактније ствари које је Тасић излагао. Његове мисаоне асоцијације биле су тако бројне да је било непосредно очигледно да су све појаве у свету тесно повезане. Друга битна његова особина као говорника и предавача била је дубока увереност у оно што говори. Беспоговорно се осећало да он живи с оним што каже, да дубоко верује у оно што проповеда, да то сматра животном важним. За њега предавачака делатност није била професија која се одрађује, још мање игра или забава — за њега је то била животна и судбинска делатност. Најзад, треће, из његових предавања је зрачила непрекидна хуманост, благодатност, доброта, подстицање других, који мање знају, на размишљање и рад, вера у њихове способности, спремност за помоћ у сваком погледу. Његови студенти су стицали уверење да нема важнијег ни племенитијег посла ни задатка до одати се науци, истраживати истину, ради помоћи људима и народу. Све ово је чинило да је Борбе Тасић снажно утицао на низ нараштаја својих слушалаца и да је у њима без изузетка будио потребу да се што боље и потпуније наоружају науком и знањем. Нико од њих није пред Тасићем могао да остане на површини ствари, свако се према својим способностима осетио дужним да иде што даље у својој струци и спремно се предавао напорима у том циљу.

Иако је био социолошки оријентисан и друштвеним чиниоцима у објашњењу права придавао далеко највећи значај, а многе проблеме решавао готово на марксистички начин или на начин врло близак марксизму, Борбе Тасић није био марксист у ужем смислу речи. Али будући близак марксизму, он је с пуно разумевања пратио оно што се у ондашњем марксизму дешавало и што је наговештавало нове путеве у друштвеним наукама. Под утицајем таквог учитеља многим његовим

ученицима није било тешко да касније нађу пут до правог марксизма, те је у том погледу његов утицај био значајан.

Борбе Тасић је био изразито демократски, напредно и слободумно политички оријентисан и свим срцем и умом се ставио у службу борбе против мрачњаштва и тираније, који су све више јачали у свету, па је у тој борби на крају и свој живот жртвовао. Његова хуманистичка научна мисао била је у пуном складу с његовим хуманистичким и демократским ставом. Тако је навукао много непријатеља, који су му најзад и дошли главе. Разумљиво је да је такав његов став нашао одраз и у његовом држању према напредном студентском покрету, који је одобравао, па и подржавао, што је такође допринело његовој трагичној судбини. Такав његов став је разлог више да му се ода дужно признање.

Као човек, Борбе Тасић је био оличење племенитости и доброте. Довољно је било погледати његове светле очи, увек благог човекољубивог погледа, његов весео осмејак, којим је просто нудио своју душу сваком у кога је гледао, па се уверити да је то човек у правом смислу речи, увек спреман да помогне и да опрости. Он је веровао у човека, био је пун животне радости, воље за рад, увек као у заносу за неким племенитим циљем, који му се чинио надамак руке. Био је препун енергије и неуморан и необично плодан у раду. Радио је веома брзо, али му је било тешко да се одвоји од неког списа, јер су увек навирале нове идеје, нова осветљења питања и раду као да никад не би било краја. Нема човека кога би сусрео, а да му се није ставио потпуно на располагање у случају потребе да му помогне, сваког с ким је ступао у додир надахњивао је вољом за живот и рад, оптимизмом, вером у бољу будућност. Тешко је замислити да је такав предобар, благ, несегичан човек могао стећи непријатеље који ће му доћи главе — сем уколико сами непријатељи нису нељуди, што су и били. Његовом смрћу безбројни његови ученици и пријатељи изгубили су оно што је ненадокнадиво — правог човека и правог пријатеља.

Иако је прерано отишао од нас подлим чином злочиначке руке, Тасић је још жив у ономе што је створио својим стваралачким духом — у свом делу и свом примеру. Његово дело ће заувек остати драгоцен део наше науке, а његов пример ће светлети нараштајима у борби за истину и слободу. Слава Борбу Тасићу!

др Радомир Лукић

ПРАВО ЗЕМАЉА У РАЗВОЈУ И САВРЕМЕНА ПРАВНА НАУКА

1. — Потреба познавања и проучавања права других земаља данас је општепризната. И то са многоструких разлога теоријске и практичне природе. При томе се, као што је то некада било, та потреба не поставља само ужем одређеном кругу правника одн. не задовољава само радом неког ужег одређеног круга правника. Данас је потреба познавања и проучавања права других земаља присутна у животу и раду скоро сваког правника. Данас се не може ни замислити никакав солидан рад у правној науци, и не само науци него скоро и на праву у целини, без познавања, па и проучавања права страних земаља. Отуда је упоредноправни метод постао и општепотребан и општеприсутан и општеприхваћен у праву и правној науци, па без обзира да ли о тој чињеници у теорији постоји сагласност или не. Упоредноправни метод је постао нужан и својствен сваком правнику, тако да би се могло рећи да је сваки правник данас обавезно постао компаратиста исто онако као што се каже да је данас сваки културни радник нужно постао у извесној мери и надреалиста. Неспорна потреба и вредност једне установе одн. неког схватања је ако они постану део свакидашњице и ако буду, макар и несвесно, општеприхваћени. Дакле, ако сами себе, својим ширењем, на неки начин „национализују” — постану општа добра целине или делова друштва. А такав је случај, на пример, са надреализмом: он је данас ушао у све поре културних збивања, тако да нико више није специјално надреалиста зато што су сви више или мање постали надреалисти. Исти је случај и са упоредним методом: нико данас више није специјално компаратиста зато што су сви правници више или мање постали компаратисти. Овome треба додати и у овом погледу специјалну ситуацију једне федерално уређене земље као што Југославија: познавање и проучавање права свих социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, у оним областима у којима постоји њихова искључива или делимична нормативна надлежност, један је облик примене упоредне методе унутар једне државе са сложеним правним системом. А тај метод, и на овом плану, као што је то био случај на међународном плану, постаје нужан и општеприхваћен, чак и кад се то изречно не говори, као што се у животу често тако и не говори, што је свакако мањкавост наше правне методологије и наше правне науке уопште.

2. — Ако је познавање и проучавање права других земаља временом постала општеприхваћена појава, у вези са тим наметало се и

питање о којим страним правима је реч, тј. која страна права треба да буду предмет таквих проучавања. Одмах се може констатовати да домен упоредноправног проучавања треба данас да буде све шири. Некада се то познавање права других земаља и њихово упоредоправно проучавање сводило на правне установе и правне поретке у правима тзв. великих система. Права земаља великих кодификација, и то у првом реду оних из деветнаестог века била су посебно наглашена ако не и искључиви предмет упоредноправних проучавања. Истицала се и подвлачила њихова важност и утицај на правну науку и на право већине данашњих држава. У њиховој систематизацији и њиховим конструкцијама сагледавала су се права већине држава. Једном речју, упоредноправна проучавања су се вршила у сенци схватања о постојању некаквих групација названих „правне породице” или „велики правни системи”, чему се давао не само категоријални значај, коришћен ради лакшег сагледавања сличности или различитости у правима свих постојећих држава, него и идејно-политички и системски значај, што је опет водило хијерархији вредности, а у крајњој линији осећању или бар сумњи о мањој вредности.

Иако је неспорно да су ти традиционални правни системи и њихове кодификације врло заслужни и значајни за укупно данашње право и свеукупну правну науку, иако се њима и даље мора посвећивати потребна пажња, при упоредноправним проучавањима не би се смели сретати само прикази њихових правних уснова и правних система. Упоредно са тим потребно је, а рекли би и нужно у довољној мери, и то стално све већој, обрађивати и правна решења односно правне системе и осталих земаља, посебно земаља у развоју. Морали бисмо се навикавати да у нашим радовима цитирамо и оно што постоји у правима што већег броја земаља, а нарочито и посебно земаља у развоју, јер је то и суштински и садржински вредно пажње и проучавања, а и омогућује да наша правна наука буде у сагласности са захтевима нашег развитка и наше политике једнакости свих држава света, без обзира на њихову величину и развијеност, а то значи и једнак прилаз и третман правима и правним системима свих земаља света. На овакав прилаз, на овакав начин рада у првеној науци и у праву уопште морамо се оријентисати и навикавати. Сигурно је да је ауторитет права и правних схватања старих држава односно уопште великих држава знатан, као и што је сигурно да ће њихова искуства и убудуће бити од посебног значаја за развој правне науке и правних схватања у целини. Међутим, тај ауторитет данас није и једини у овој области друштвених односа. Створени фактички монопол мора се што пре и што више отклањати, јер то, рецимо отворено, значи и ослобађати се од неке врсте прваног и културног неоколонијализма. Ствари треба сагледавати у њиховој правој боји и њиховом стварном значењу. А овако сагледано данашње стање није оно које треба да буде у науци једне земље и једног друштва које се у целини бори како против сваког монополизма, ма на ком пољу и у ма којој форми он постојао, тако и против сваког колонијализма и неоколонијализма, нарочито против овог последњег

јер се он често неосетно и несвесно увлачи у различите поре нашег друштвеног живота. И то у многим областима друштвеног збивања, па и у области права.

3. — Наша правна наука мора све више обраћати пажњу и обрађивати правне системе и право земље у развоју. И то са више разлога.

Најпре зато што то одговара општој политици наше земље на међународном плану и стварним потребама данашње а још више сутрашње међународне заједнице. Политика несврстаности са свим својим изражајима и одразима мора да прожима ставове у свим друштвеним наукама. Она све више мора од декларација и принципа да прераста у конкретне акције, јер ће иначе остати без жељених и очекиваних резултата. То је више пута подвучено, али још увек недовољно остварено. Реч је о изванредно садржајним и структуралним променама у нашим гледањима и поимањима, а нарочито односима. При томе и право и правна наука не могу и несмеју да заостају. Политика несврстаности зато свакако налаже и захтева веће међусобно познавање права, нарочито кад је реч о земљама у развоју. И то све путем што је могуће директнијих контаката и сарадње управо између самих правника и правних институција ових земаља. А та сарадња, поред личних контаката, треба да се састоји и из свих других облика који су дугогодишњим искуством и праксом већ проверени као погодни облици сарадње на пољу права и правне науке (нпр. сарадња у правним часописима, одржавање заједничких саветовања и симпозијума, размена универзитетских наставника, размена публикација, и др.).

Захтев за далеко већом и широм сарадњом на пољу права између земаља у развоју, као и за далеко темељитије познавање и проучавање права земаља у развоју намеће се и прихвата и са суштинских и садржинских разлога који се намећу потребом за квалитетом, целовитиошћу и свеобухватношћу савремене правне науке и савремених правних истраживања. Права земаља у развоју постају све више самостална и оригинална, доносећи и нова решења. То све више нису „заостатци“ права бивших колонијалних сила, већ модерни правни системи и комплетни правни поретци. У многим од земаља у развоју дошло је или долази до целовитих кодификација националних правних поредака, при чему оне садрже многе новине и специфичности које више нису одраз и израз националног правног фолклора него савремених захтева, садржавајући често модерна решења која добијају међународно признање и поштовање. Уз то је често у многим земљама у развоју укупна законодавна и уопште нормативна делатност врло обимна и по тематици и по подробности, тако да она ствара један нови фонд правних знања која треба да буду знана и позната. И то не само са разлога неке формалне равноправности и једнакости у међународним размерама него и због многоструких користи које се од тога имају. Отуда све већа потреба да и наша правна наука и наши правници уопште буду све више и све систематичније обавештени у правним системима земаља у развоју, са задатком да их све више упознају и обрађују. И не само то. Императив је нашег времена и нашег друштва да се у нашој правној науци

посвећује све већа пажња управо правним решењима и правним системима, односно уопште праву земаља у развоју. Домен упоредног проучавања треба да се управо све више шири у том правцу. При томе треба нагласити да у томе раду не би били први, већ би пре могли рећи да смо у озбиљном временском заостајању. Истраживања у овом правцу права и правних система земаља у развоју су у многим земаљама већ бројна и обимна. У томе правцу заостају управо они који би требало да предњаче — саме земље у развоју. Недостају потребни непосредни контакти између правника и правних установа самих земаља у развоју, недостају заједнички истраживачки пројекти у области права, недостаје потребна документација, и много чега другог. У суштини недостаје потребна иницијатива и атмосфера за кретање у овом правцу, у правцу непосредних контаката и сарадње, јер без тога ни принципи прокламоване политике правне еманципације, међународне равноправности и међусобне сарадње неће моћи у пуној мери бити остварени. Та иницијатива и атмосфера су слабији на пољу права него што је то, на пример, случај у политици или економици. За такву ситуацију нема никаквог оправдања. Свако продужавање данашње ситуације имаће за последицу знатне штете управо за саме земље у развоју, које зато треба предупредити.

Посебан разлог да наша правна наука мора све више обраћати пажњу и обрађивати правне системе и право земаља у развоју лежи у чињеници да наше организације удруженог рада и друге јединице наше друштвене структуре све више и све чешће долазе у контакт са правним прописима тих земаља. Наше радне организације закључују и обављају низ послова у појединим земаљама у развоју, нарочито оних који имају инвестициони карактер. За добро пословање је неопходно познавати право и правне прописе односних земаља. Само тако се може солидно и сигурно пословати и то директно између самих земаља у развоју, дакле без традиционалног посредништва фирми из ранијих колонијалних велесила, па дакле и без посредништва одн. коришћења права управо тих колонијалних сила. На то се морамо све више навикавати и тако морамо све више радити. То захтева све веће осамостаљивање на свим пољима управо земаља у развоју, по правилу ранијих колонија, јер ће и то бити знак и доказ њихове самосталности и аутохтоности у међународном животу. Без тога провођења политике несврстаности и међусобне сарадње и узајамне помоћи између земаља у развоју биће мањкаво.

4. — За наше кретање у изложеном правцу посебан задатак лежи на нашој правној науци. Она сама мора најпре да се упозна са правним системима и правним схватањима земаља у развоју. И то да се томе задатку усмери и посвети свесно и са симпатијама. Реч је о једној новој оријентацији за коју треба пуно и разумевања, и снаге, и знања. Навићи се гледати правне системе земаља у развоју једнако интересантним и једнако вредним као и традиционалне правне системе великих држава неће бити лако, а вероватно ни брзо. Тога треба бити свестан, и не затварати очи пред реалношћу стања у коме смо васпитани

и у коме данас научно деламо. Уважавајући сав фонд знања који смо наследили и начин на који смо навикли да га користимо и обрађујемо, биће потребно додати нова знања и наћи им прикладно место у целини онога што већ знамо и умемо. То ће сигурно значити, већ данас а још више у будућности, обогаћивање нашег знања садржином и начином рада из наше правне науке. А све то ће бити како од теоријске користи тако и за практичну употребу, што обоје треба да буде циљ и резултат сваке праве и истинске науке.

Овакав приступ правним системима и правним схватањима земаља у развоју треба у првом реду да долази до изражаја у научним монографским радовима, а нарочито у магистарским и докторским дисертацијама. Како је данас упоредноправни метод општеприхваћен у оваквим радовима, биће нужно да се као елементи за приказивање сличности или разлика односно као елементи за упоређивање користе и правна решења и правне институције земаља у развоју. То нарочито важи за правна питања у вези са кретањем људи, роба, новца и мисли. Примена упоредног метода управо код ових питања је данас посебно наглашена, а код тих питања и земље у развоју, по правилу, морају да прихватају савремена и њиховим могућностима одговарајућа решења. Све је то за нас, наше људе и наше радне организације, интересантно и практично врло значајно у правном саобраћају са државама, установама, организацијама и људима земаља у развоју. А све то врло мало знамо, а још мање имамо развијено разумевање за ставове земаља у развоју по овим питањима. Зато морамо свој научни рад управити и у овом правцу и са овим смислом.

5. — Поред потребе усмеравања наше правне науке у правцу изучавања и права и правних система земаља у развоју, од исто тако великог значаја је и давање довољно места у овој проблематици и у настави на правним факултетима. И то како оној на редовним курсевима тако и оној на постдипломском нивоу. У скоро свим наставним предметима и материјама, у којима су присутна упоредноправна излагања, треба дати одговарајуће место установама права земаља у развоју, при чему правна настава мора све више развијати свест и знање код студената да се правни свет и правни живот, ни у историји ни данас, није сводио на Европу. Целина човечанства, управо са свим различитостима које је чине, треба и мора да све више постаје интегрални део наше правне наставе. Примера како то треба чинити и шта треба учинити има доста. И то у свакој правној дисциплини. Треба бити објективни самокритичар подстакнут потребом да земље у развоју не буду изостављене, па да се брзо и лако сагледају места и тематика где је овакав прилаз и потребан и могућ.

Све ово посебно важи за наставне предмете који се баве целином правних система света — у њиховом историјском развоју или у њиховом садашњем стању (на пример, општа историја државе и права и тзв. велики правни системи). Наставни програми ових предмета треба да буду битно ревидирани и темељито допуњени управо приказом и

права земаља у развоју. Они, али и не само они, треба да буду иницијатори оваквог рада и стварања укупне атмосфере за равноправно сазнавање и проучавање права земаља у развоју.

6. — За овакав рад и за обезбеђење оваквог одговарајућег места правима земаља у развоју потребно је располагати са што потпунијим обавештењима о правним системима, правним схватањима, правној литератури, законодавству и уопште правном животу земаља у развоју. За све то неопходно је познавати право и правне прописе односних земаља. Потребно је располагати са текућим и ажурним изворима, и то што је могуће више оним који потичу из самих земаља у развоју. Само тако се може солидно и сигурно радити на овој правној проблематици. Нужно је дакле имати потребну документацију о правима земаља у развоју, и то што је могуће више ажурну. Нарочито је потребно упознати наше правнике са том документацијом и учинити је лако доступном. При томе ће бити потребно обезбедити максималну сарадњу свих наших наставних и научно-истраживачких центара на пољу правне науке јер је скупљање овакве документације о праву земаља у развоју и скупо и још увек врло тежно. То међутим, не би смело да нас обесхрабри ако хоћемо — а морали бисмо — да радимо у складу са међународним кретањима, а посебно у складу са политиком наше земље. Свако друго поступање у оквиру наше правне политике било би несавремено и несагласно са општим постулатима и нашег Устава и наших принципа у домену међународних односа.

7. — Имајући у виду све што је изложено, а посебно имајући у виду задатке који се постављају пред нашу савремену правну науку и уопште пред наше правнике који данас раде у пракси, познавање и обрада права земаља у развоју представља један императив и неодложни друштвени задатак. То је задатак савременог момента односа на међународном плану и између држава. Ретко се правној науци пружала могућност да толико допринесе људским односима, и то у прогресивном смислу. Наша правна наука не би смела ни да се не одазове на овај позив савремености, ни да пропусти једну шансу која јој се пружа да покаже и докаже да право може да буде и те како значајна полуга друштвених кретања ка бољем разумевању људи и ка већем повезивању друштвених структура једног света који је толико различит али који исто тако мора, ако хоће да опстане, да живи и делује заједно.

проф. Бор. Т. Благојевић

РЕЗЮМЕ

Право развивающихся стран и современная юридическая наука

Исходя из факта, что сравнительноправовой метод общепринят в праве и науке о праве, автор подчеркивает необходимость расширить область сравнительноправового изучения в настоящее время, при чем такое изучение не должно ограничиваться одним лишь обзором правовых учреждений традиционных правовых систем, но и должно в большей степени обрабатывать и правовые решения т.е. правовые системы и других стран, в особенности развивающихся стран. Устранение фактической монополии старых стран является одновременно освобождением от известного вида правового и культурного неокOLONIALИЗМА.

Знание и обработка права развивающихся стран является требованием нашего времени и неотложным общественным заданием, который ставится перед нашей наукой и практикой. Автор анализирует причины, определяющие такое положение и особо подчеркивает, что оно соответствует общей политике нашей страны и действительным потребностям международного общества; и дальше, этого требует качество, цельность и объемистость современной науки о праве и правовых исследований, так как наши организации объединенного труда и другие единицы нашей общественной структуры все чаще и чаще вступают в связи с правовыми предписаниями этих стран. Для осуществления этого задания необходимо не только направлять нашу науку о праве в изучение права и правовых систем развивающихся стран, но и отводить соответствующее место этой проблематике в учебе на юридических факультетах. Для такой работы и в целях обеспечения соответствующего места для права развивающихся стран необходимо знание документации и потому автор настаивает на максимальном сотрудничестве всех наших учебных и научно-исследовательских центров в области науки о праве.

Определяя знание и обработку права развивающихся стран как задание современных отношений в международном плане, автор указывает, что любое другое отношение в рамках нашей правовой политики было бы несовременным и не в духе с общими положениями и нашей Конституции и наших принципов в области международных отношений.

A SUMMARY

The Laws of Developing Countries and Contemporary Law

The author begins his article by asserting that the comparative method is generally accepted and recognised in law and the legal science, emphasising that the field of analysis of comparative law should be placed on a much wider basis today. Such analyses must not be reduced only to the review of legal institutes of the traditional legal systems, but it is also necessary to examine the legal solutions, that is, the legal systems of other countries, especially developing countries, to far larger extent

than before. The elimination of factual monopoly of the old countries represents at the same time the liberation from a certain legal and cultural neo-colonialism.

Knowledge and study of the laws of developing countries represents an imperative and immediate social task for our science and practice (legal). The author goes on to analyse the reasons for taking this standpoint and especially stresses that it is in compliance with the general political policy of country and the real needs of the international community; further, that it incites the necessity for a qualitative, complete and all-embracing approach of the contemporary legal science and legal research to these problems, and that our organisations of associated labour and other units of our social structure are more frequently than ever coming into contact with the legal regulations of these countries. In order to achieve this task, it is not only necessary to direct our legal science toward the research and study of the law and legal systems of the developing countries, but also to give them their proper place in our law schools. Research is essential for this type of work, and to that end, the author states that it is important that maximum collaboration of all our scientific and research centers as well as teaching centers is secured.

Asserting that the knowledge and study of the law of developing countries is the task of the immediate moment of relations on the international scene, the author points out that every other attitude within our legal policy would be conservative and inconsistent with our general principles and Constitution and our general principles in the domain of foreign affairs.

R É S U M É

Le droit des pays en voie de développement et la science juridique contemporaine

En partant du fait que la méthode de droit comparé est généralement adoptée et reconnue dans la science juridique, l'auteur souligne la nécessité que le domaine des études de droit comparé doit être aujourd'hui de plus en plus large. Toutefois, de telles études ne devraient pas être réduites seulement à des comptes rendus des institutions juridiques des systèmes juridiques traditionnels, mais il est nécessaire d'élaborer dans une mesure de plus en plus large les solutions juridiques, c'est-à-dire les systèmes juridiques des autres pays de même, en particulier des pays en voie de développement. L'élimination du monopole effectif des vieux pays représente en même temps la libération d'une certaine sorte de néo-colonialisme juridique et culturel.

La connaissance et l'élaboration du droit des pays en voie de développement représente un impératif et un devoir social urgent qui se pose devant notre science et la pratique. L'auteur analyse les raisons qui déterminent une telle prise de position et il souligne en particulier que cela correspond à la politique générale de notre pays et aux besoins réels de la communauté internationale; ensuite, que cela est dicté par la nécessité de la qualité, de l'intégralité et de la compréhension dans un ensemble de la science juridique contemporaine et des recherches juridiques, de sorte que nos organisation du travail associé et les autres unités de notre

structure sociale se mettent en contact de plus en plus et aussi souvent que possible avec les prescriptions juridiques de ces pays. Pour que ce devoir puisse être réalisé il est nécessaire non seulement que notre science juridique soit orientée dans le sens de l'étude du droit et des systèmes juridiques des pays en voie de développement, mais aussi de réserver une place correspondante à cette problématique dans l'enseignement professé dans les facultés de droit. Pour un tel travail et aux fins d'assurer une telle place correspondante aux droits des pays en voie de développement il est nécessaire de connaître la documentation — dans ce but l'auteur plaide en faveur de la collaboration maxima de tous nos centres d'enseignement et de recherches scientifiques dans le domaine de la science juridique.

En qualifiant la connaissance et l'élaboration du droit des pays en voie de développement en tant que devoir du moment actuel des relations sur le plan international, l'auteur attire l'attention sur le fait que tout autre procédé dans la sphère de notre politique juridique serait en désaccord avec les conditions contemporaines et ne serait pas conforme aux postulats généraux de notre Constitution ainsi qu' à nos principes dans le domaine des relations internationales.

ПРЕТПОСТАВКЕ НАУЧНОГ ПРОУЧАВАЊА ПРАВНОГ СИСТЕМА ЈУГОСЛАВИЈЕ

Познаваоцима државно-правног развитка социјалистичке Југославије, као и одговарајућих токова државно-правне науке и политичке доктрине, свакако је могло пасти у очи сразмерно недовољно и неадекватно научно проучавање правног система који је успостављен и који се развијао протеклих деценија у нашој земљи. Ово је утолико упечатљивије што се истовремено и често на разне начине истицало у нашој јавности, нарочито последњих година, да су питања правног система веома значајна у сваком погледу. Следствено томе, та питања су много више добијала места у интересовањима и расправљањима правних практичара, а карактеристично је да су публицистичка и доктринарнополитичка третирања југословенског правног система увек била и довољно присутна и утицајна и подстицајна. Све то потврђује, на извесан начин, и сасвим оправдано и актуелно укључење проблематике нашег правног система у дневни ред недавно одржаног Трећег конгреса правника Југославије⁽¹⁾. Може се рећи да је овај најновији захват проблематике правног система изузетно значајан како за сагледавање свих досадашњих приступа, могућности и домета у разноврсним проучавањима правног система Југославије, тако и за стварање нових простора и перспектива за даље разноврсна, а нарочито научна, проучавања овога предмета. Наравно, указивањем на научна проучавања као релативно особена, а нарочито на њихову недовољну развијеност, намећу се и посебни задаци приликом сваког настојања и покушаја да се на одговарајући начин схвати и захвати проблематика правног система Југославије.

1. Два низа претпоставки

Научна проучавања разних предмета, па самим тим и правног система Југославије, повезана су с постојањем неких претпоставки у двојаком смислу: прво, као извесних услова или околности које мање

(1) Вид. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Materijali Trećeg Kongresa pravnika Jugoslavije, održanog u Skoplju, od 17. do 19. novembra 1977. godine, broj 2-4/1977, Beograd, str. V-XVI, 185 — 629, naročito: Dr Miodrag Zečević: *Razvoj i izgradnja pravnog sistema Jugoslavije na osnovama Ustava SFRJ*, str. 273-286; Dr Arsen Grupče: *O nekim pitanjima izgradnje pravnog sistema Jugoslavije*, str. 287-290; Dr Jovan Munčan: *Samoupravno pravo u pravnom sistemu Jugoslavije*, str. 251-295; kao i diskusija, str. 499-519.

или више, непосредно или посредно одређују карактер научних истраживања: друго, као извесних претходних поставки у склопу мање или више релевантних знања, односно схватања и погледа, који утичу на так и резултате односних истраживања. Зато се и појављују *два низа претпоставки*, који се међусобно преплићу и стапају, па их је тешко раздвајати и разликовати. Први низ претпоставки тиче се, у ствари, самог предмета, а то значи првенствено самог правног система Југославије, али и разних других предмета који су с овим повезани: зато су ове претпоставке предметне или објективне, постоје као нешто дато независно од тога да ли и како су истраживане, па се може сматрати да имају првенствено *онтолошки* карактер и вредност. А други низ претпоставки тиче се метода, односно оних методских поступака који су примењени или који долазе у обзир приликом истраживања правног система Југославије: зато су ове претпоставке у великој мери субјективне, зависе од спремности, погледа и усмерености истраживачких тежњи, па се, зато, може сматрати да претежно имају *методолошки* карактер и вредност.

1. — У низу *онтолошких претпоставки* научног проучавања правног система Југославије јавља се, дакле, на правом месту сам овај систем, али су ту и разне друге ствари. Иако овакво указивање неком може изгледати, на први поглед, излишно и чак таутолошко, мора се нагласити да пуко термилошко означавање предмета уопште не обезбеђује и стварно захватање одређеног предмета у материјалној, друштвеној и правној реалности, предмета који заиста и јесте правни систем, а не нешто друго. Помињање „правног система“ у склопу разматрања о југословенском праву може бити само један симптом жеље да се баш о том предмету говори, али никако и стварна гаранција да је дотични предмет и захваћен. Наиме, дотични предмет може остати или потпуно по страни, незахваћен, замењен неким другим предметом, делимично захваћен, представљен само неким својим елементом итд. или, пак, потпуно неодређен, нејасан и расплутан у некаквој правној реалности. Имајући то у виду, чини се да је умесно и много јасније истицање једне правне реалности која се обележава као „југословенско право“. То право заиста постоји и његово биће не може изазивати недоумице сличне малочас поменути, у вези с правним системом Југославије. Али, очигледно је да претходно ваља утврдити шта представља само југословенско право, у чему се оно изражава, како је оно постављено у целокупној друштвеној стварности једне одређене земље, Југославије. При томе, међутим, искрсавају многа сложена онтолошка питања, па већ ту неизбежно услеђују или морају уследити различити одговори. Управо зато, много је погодније својеврсно избегавање таквих питања једноставним констатовањем да југословенско право представља изванредно мноштво одређених чињеница или података, који су нагомилани током целокупног развитка социјалистичке Југославије. Тако је настао циновски „правни материјал“ који је уграђиван у правну реалност Југославије, а тај материјал и та реалност постављају се пред сваким правним истраживањем као нешто објективно дато, као пред-

метно релевантно. Многе објективне околности су изазвале, проузроковале и наметнуле, многе особености и југословенског права и одговарајућег правног система, па зато и те особености избијају у први план када се све то посматра. Те објективне околности представљају оне предуслове без којих се није могло појавити југословенско право као такво, свим својим особеностима, па зато ни правни систем Југославије не може бити ни схваћен ни објашњен независно од тих околности.

2. — У низу *методолошких претпоставки* проучавања правног система Југославије као најважнији показује се сам метод, у пуном и сложеном значењу те речи. Ако је већ правни систем на изврстан начин одређен, некако издвојен и препознат у целокупној стварности Југославије, онда се, сходно томе или независно од тога, појављује одговарајући или неодговарајући метод проучавања, начин приступања дотичном предмету, пут којим се усмерава истраживање, општа оријентација самог истраживача, коришћење извесних истраживачких поступака и средстава да би се утврдила потребна знања о самом предмету. При томе, методолошке дилеме у вези с правом као специфичним феноменом, једном нарочитом реалношћу, неминовно се преносе и на терен југословенског права, односно правног система Југославије. Та дилема тиче се, наиме. самог тзв. *правног метода* као сасвим својеврсног, карактеристичног, тобоже, само за право и једино погодног, како многи сматрају, за откривање специфичних својстава и права у целини и свега што се у вези с правом појављује. Тако правни метод постаје и полазиште и долазиште готово свих и свакојаких покушаја да се нешто каже о југословенском праву и одговарајућем правном систему, да се ово опише и објасни, утврде нека знања и истине. А пошто су сва таква настојања некако „природна“ за сваког правника, а правници су по својој професији опредељени за изучавање свега што се тиче права, проистиче и некакво опредељење за поменути правни метод и за његову примену и приликом проучавања правног система Југославије. Наравно, таква опредељења нису увек, свуда и код свих правника једнака ни по јасности ни по доследности ни по резултатима, па се може рећи да се могу утврдити тек пажљивијом анализом и заједничка полазишта и заједничке консеквенце тзв. правног третирања односног предмета. Међутим, поменута дилема се и не би испољавала када би све то било неоспорно, без икаквих пропратних сазнања о ограниченима таквих посматрања и истраживања, откривања и других могућности и потреба да се дотични предмет научно анализује и истражује. На тај начин, чак и они којима је веома блиска помисао и тежња у правцу што потпуније афирмације тзв. правног метода, упозоравају на разне друге методске поступке, а пре свега социолошке, историјске, упоредне, итд. као неопходне и плодноне у истраживању сваког правног феномена. Самим тим се изванредно проширује и усложњава низ методолошких претпоставки. Тај низ није круто детерминисан, него умногом зависн од настројења, избора, процене ваљаности, наклоности, субјективних моћи и циљева самих истраживача. Зато ове претпоставке нису истовет-

не код свих истраживача и свих истраживања, а зависно од тога какве су оне услеђују и одговарајући резултати, како они у којима се огледа описивање чињеница тако и они који представљају извесна објашњења, мање или више истинита.

3. — Поменута два низа претпоставки, онтолошки и методолошки, неизбежно се повезују, без обзира на то колико су свесни сами истраживачи, у сваком проучавању права и правног система Југославије. Зависно од тога какви склопови при томе настају, услеђују и карактеристичне црте појединих истраживања, њихове добре стране или недостаци. Отуда, ако је сам предмет, а то значи југословенско право и правни систем Југославије, схваћен на један одређен начин, онда то повлачи за собом и испољавање одговарајућег метода или барем тежњу у томе правцу. И обратно, сваки метод и мноштво претпоставки у вези с њим, неизбежно изискује одговарајући предмет, његово откривање у сложеној друштвеној стварности. Наравно, увек је боље бити начисто у погледу сопственог става о најважнијим онтолошким и методолошким претпоставкама, јер се само утолико може вршити одређено и доследно истраживање, избећи превелика збрка и лутање. Водећи рачуна о томе, настојао сам да у неким својим недавно објављеним радовима⁽²⁾, иначе посвећеним блиским питањима, нагостим управо такво становиште у којем се огледају како онтолошке тако и методолошке претпоставке мога општег погледа на право, па самим тим и на правни систем Југославије. Овом приликом, наравно, сама природа предмета разматрања појачава потребу да се сопствено становиште још потпуније и непосредније изрази. Друкчије речено, и ово разматрање, поготову због своје усмерености на саме претпоставке научног истраживања правног система Југославије, почива на одређеним претпоставкама, односно овакво разматрање пружа могућности за афирмисање одређених претпоставки. По мом мишљењу тако се отварају прави видици научним истраживањима југословенског правног система. У тим видцима, пак, налазе се и две кључне ствари. Једна се своди на настојање да се сам феномен права појми упечатљиво друкчије но што је у нашој правној науци и публицистици уобичајено. Наиме, под правом се подразумева једна специфична друштвена структура, односно једна друштвено-духовна творевина, која се не своди на правне норме, него је много шира и сложенија од тога. Следствено томе, и југословенско право и правни систем Југославије не своди се само на одговарајуће правне норме, него су то шири и сложенији појмови. Разуме се, оваквим назначењем иначе изванредно сложеног питања дат је само наговештај онога што изискује посебно и подробно разматрање, на другом месту и другом приликом. Друга ствар, која такође има кључно место, јесте настојање да се афирмише *реалистичко-синтетички метод* истраживања југословенског правног система. У ствари, реч је о не-

(2) Вид. Dr Stevan K. Vračar: Normativni (f)akti socijalističkog državnopravnog poretka, zbornik „Izvori prava u samoupravnom socijalističkom društvu“, izd. Institut za uporedo pravo — Savremena administracija, Beograd, 1976, str. 15—42, naročito str. 32—42. Dr Stevan K. Vračar: Теоријскоправни значај Закона о удруженом раду, *Анали правног факултета у Београду*, бр. 4/1976, стр. 317—349.

ким битним методолошким претпоставкама које представљају критичко превазилажење једностраних и аналитичких, а поготову разних нормативистичких и позитивистичких, погледа на право и правни систем уопште, па самим тим и на ове феномене у склопу југословенског друштва. Реч је о настојању, наима, да се скицира могућност једног дијалектичког и материјалистичког појимања и третирања правног система Југославије.

II. Коришћење постојећих знања

Ниједан покушај научног проучавања правног система Југославије не може рачунати на иоле успешан резултат, ако се претходно не позабави, барем у најнеопходнијој мери, постојећим знањима о овоме предмету. То је само по себи јасно, јер и када се срачунато проналазе одговарајућа знања и када се, наизглед, никако и ниуколико не посеже за таквим знањима, у ствари и увек управо постојећа знања опредељују и приступе и токове и резултате сваког новог истраживања, ако је извршена или се врши *селекција релевантног знања*, дакле знања о правном систему Југославије. Али, пошто је ово знање само један део целокупног знања о југословенском праву, а затим и ово целокупно знање обухвата не само научна знања него и практичарска и доктринарно-политичка знања, поменућа селекција претвара се у једну од најважнијих претпоставки даљег проширења и унапређења знања о овоме предмету. Њих је тешко издвојити и ваљано проценити баш зато што су толико измешана да се само условно може разликовати научно од осталих знања. При томе, наравно, овакво издвајање само по себи ниуколико не може означавати и некакво придавање апсолутних предности и квалитета истинитости једних у односу на остале видове знања. Да би се оценила сва постојећа знања, њихов карактер и сазнајна вредност, неопходно је *критичко преиспитивање* и свих заједно и сваког посебно с одређених становишта и премењујући утврђене критеријуме, а то већ превазилази поменућу селекцију.

1. — У целокупним знањима о југословенском праву, која су неизбежно и разноврсна и задобила огромне размере током протеклих деценија, проналажење управо оних знања која су заиста знања о правном систему увек се мора ослонити на неке одређене показатеље таквих знања, као различитих од осталих знања. Иако нису ни једини ни сасвим поуздани, чини се да постоје, углавном, два таква показатеља: један је *терминолошки* утолико што се истицањем овога назива у дотичним знањима непосредно потсећа на предмет који јесте или би требало да буде правни систем Југославије; други показатељ је *садржински* зато што се јавља у одређеној садржини извесних знања, без икаквих терминолошких ознака правног система, односно са неким друкчијим ознакама дате материје. Држећи се ових показатеља, свако ко приступа проучавању правног система Југославије, мање или више наслућује или јасно опредељује и релевантна знања, препознаје их у маси осталих

знања, издваја их, па их као таква и користи. При томе, ако се употребава само термилошки оријентир, може се установити да су разматрања о правном систему ретка, малобројна, спорадична, недовољна. Али, ако се примени и садржински оријентир, што је само по себи далеко сложеније, може се установити да има много више разматрања о правном систему Југославије него што то термини у насловима или контексту разних разматрања сами показују. Утисак се на овај начин знатно мења, а незадовољавајућа слика знатно побољшава. Па ипак, и после тога остаје неизбежан утисак да је све то заиста недовољно, неадекватно, несразмерно значају самог правног система, па чак и развијености знања о другим стварима, појавама и обележјима југословенског права. Ова знања су *недовољно спецификована*, јављају се готово узгред и поводом неких других знања, па нису тако постављена да непосредно и снажно осветљавају сам правни систем Југославије. Отуда је и настало много више узгредних и неразвијених схватања и поставки него довољно заснованих и уобичајених погледа на овај предмет. Чини се да преовлађују општа места, узгредне опаске, делимични захвати уместо шире аргументованих гледишта, усредсређених разматрања о правном предмету, темењних подухвата. Вероватно је и то на извештан начин условило недостајање правих и развијених научних дискусија о правном систему Југославије, у којима се неминовно сучељавају различити погледи, открива сложеност самог предмета и могућност формулисања различитих поставки итд. А таквих дискусија је било о другим стварима. Но, све ово проистекло је не само из општег стања наше правне науке, него и из сличних недостатака и недовољности знања и разматрања о правном систему у правној науци уопште, у другим земљама и свету, с којим се наша правна наука на неки начин повезује. Ако се у томе може донекле наћи објашњење поменутог стања, наравно, не може се истовремено налазити ни разлози приметне немоћи правне науке на овом терену, а ни евентуалне равнодушности у будућности.

2. — Овакво стање, првенствено у склопу оних знања која се уобичајено могу сматрати научним, у извесној мери је узрок и последица нешто другчијег и *истакнутијег места и улоге практичарских и доктринарно-политичких знања*, тј. знања која проистичу у вези с правном праксом и оних знања која се огледају у политичкој доктрини, погледима водећих политичких снага. Ова знања имају превасходно практична обележја, јер изникну из потреба праксе, како оне правне у свим њеним видовима тако и оне политичке праксе у разним облицима. Осим тога, носиоци ових знања су првенствено правници-практичари и политичари, па је сасвим природно што се у таквим знањима осећа снажно дејство специфичних потреба и захтева правне и политичке праксе. Захваљујући томе, ова знања су увек настајала управо онда када је друштвена пракса, а то значи одређени степен стварног развоја или нека крупнија промена у области права или политике, сама собом наметала потребна знања, погледе, концепције о разним стварима, па и правном систему. Овакви поводи и подстицаји, наравно, дају и живот-

ност и снагу таквим знањима и погледима, али и низ оних црта по којима се нарочито одликују. Печат праксе уопште, па и специфичност њених изражавања и облика неизбежно се утискује у сваком односном знању. Зато постоје не само карактеристичне знања о правном систему на терену правне праксе него и посебности тога знања у вези са законодавном, судском и управном праксом: у законодавству тежиште се налази на осветљавању правног система преко правног нормирања, откривања веза између разних нормативних аката и појединих одредаба; у управи се води рачуна првенствено о примени постојећих прописа; у судству се правни систем појављује као важан момент вршења специфичне функције одређивања законски утврђених санкција, приликом тумачења разноврсних одредаба, остваривања принципа законитости итд. Исто тако, зато постоји не само општа карактеристика политичке праксе и доктрине у вези са правним системом него и њено подешавање односном политичком оквиру: општа и врхунска политика водећих снага третира правни систем као инструмент остваривања одређених програма и циљева, па је ту неизбежно наглашено и видљиво уношење идејно-политичких схватања; на свим осталим нивоима и одговарајућим оквирима политички фактори само конкретизују већ утврђена политичко-доктринарна схватања. На тај начин, наизглед веома удаљена два облика праксе, оне правне и ове политичке, показују се у неким важним тачкама сличним када стварају своје представе о правном систему, па и одговарајућа знања. Ту су увек најважније потребе непосредне праксе, њени посебни и конкретни циљеви, а све друго је или другостепене важности или није изражено. Зато питања правног система попримају изразито практични, па и прагматичко-дневни изглед и значај и значење, нарочито када се повезују с конкретним збивањима и не постављају у ширим историјским оквирима. Али, исто тако, политичко-доктринарна знања често далеко прекорачују непосредну и стварну друштвену праксу и тако апстрахују и идеологизују низ питања правног система.

3. — У свим знањима о правном систему Југославије често се запажа *својеврсни традиционализам* као рефлекс или оног општег традиционализма својственог целокупној правној науци или посебног традиционализма који се уврежио у вези с нагомиланим знањима о правном систему. При томе, под традиционализмом подразумева се несвесно или срачунато придржавање одавно утврђених схватања, приступа, објашњења који су се учврстили у далекој прошлости или у времену пре стварања правног система социјалистичке Југославије, али су се у виду некаквог наслеђа појавили у новој средини и времену. Када се упозорава на традиционализам, обично се осећа критичка интонација, па чак и истицање захтева да се што пре и одлучније потисне и уклони не само изразити традиционализам већ и сваки траг овога. Судећи по томе, традиционализам у третирању правног система уопште, а нарочито југословенског, представља озбиљан терет кога се ваља што пре ослободити, терет који својом тежином и притискује и спутава све оне који осећају потребе или могућности да се третирање правног система

из основа промени. И не само то: такви захтеви повезују се с потребом, наметнутом великим променама у самом југословенском правном систему, да се и теоријски и нормативно оцртају и изразе сасвим нове и раније непознате правне институције. Дакле, на овај начин се подједнако испољавају и практична мотивација и доктринарно-политичка инспирација и теоријско-научна аргументација једног негативног става према правном традиционализму уопште, па и његовом испољавању у вези с правним системом Југославије. И баш зато овде су уместна нека прецизирања.

Ограничивши пажњу, најпре, на традиционализам изражен у знањима о правном систему уопште, па следствено томе и у знањима о југословенском правном систему, може се само пожелети да га буде што мање, ако је то један од најважнијих разлога што се још увек задржавају застарела и излишна схватања, која нису у складу с потребама и могућностима стварања једне савременије правне науке и конципирања у њеном оквиру друкчијих знања о правном систему. Самим тим, намеће се и критичко преиспитивање основних знања која су утврђена у прошлости, првенствено у прошлом и овом веку, у склопу целокупне тзв. буржоаске науке, односно њених најважнијих праваца и оријентација. А та знања и главне тековине усредсређени су у најутицајнијим оријентацијама, које су задобиле највећи број приврженика у круговима научника и теоретичара, али и масу правника-практичара, па и разних протагониста и носилаца доктринарно-политичких погледа. То су, уопштено говорећи, *правни позитивизам* и *правни нормативизам*, који се само у начину изражавања разликују, а по консеквенцама своде на један карактеристичан поглед на право. У томе погледу на право има места само за тзв. правне прописе или правне норме, који су творевина људске воље и свести, некакво оваплоћење разума, којима се непосредно и интервенише у друштвени живот, регулишу друштвени односи, утиче на понашање појединаца и група. Сходно томе, правни систем и није ништа друго него нека творевина смештена у царству правних прописа или правних норми, а то значи да је само некакав дериват или компонента тако схваћеног права, па и људске свести и воље који, тобоже, откривају тако своје праве могућности и стваралачки утицај на друштвени живот. Као такав, правни систем, наводно, има обитавалиште само у сфери правних прописа и норми, а све што се у њему изражава, све одлике и његови саставни делови, сви правни институти итд. налазе се само у прописима или нормама. Овакво схватање је заиста традиционализам у значењу које се појављује и у декларисаном оповргавању његове заснованости, оправданости и научне ваљаности. Зато, несумњиво није довољно превасходно изјашњавањем против традиционализма потискивати његове остатке и утицаје, ако при томе и нема и нетрадиционалистичких схватања о праву и правном систему. Јер, ако се традиционализам задржава у самим полазиштима, у основним поставкама и знањима о праву, онда се самим тим то исто задржава и у свим изведеним знањима и поставкама. На тај начин се пос-

тављају унапред круте границе и оквири и свим знањима и научним истраживањима правног система.

Међутим, када се већ упозорава на недостатке традиционализма као некритичког придржавања старих или застарелих схватања, онда то значи да тога има или може бити и у доктринарно-политичким погледима. Што се тиче права и правног система уопште и југословенског напосе, у том погледу је често и на разне начине истицана извесна опасност догматизовања марксистичког учења, ограничавања свих знања на неке уопштене формуле и поставке, којима се придаје свеопшта важност, независно од тога што се услови толико мењају током времена да је ниопходно даље развијање, обнављање и обогаћивање старих знања. Може се рећи да се наша аутентична политичка, па и правна мисао утолико успешније афирмисала уколико је успевала да потисне раније наслагне идеолошке и доктринарне догматике, која је утолико тврдокорнија што се јавља с етикетом „марксистичка”. На основу познатих искустава других земаља, па и наших и раније и данас, није тешко препознати када и у којим видовима се појављује опасност „марксистичког” догматизма и традиционализма. Може се рећи да су само извесни одблесци и обележја те опасности: слепо придржавање старих формула и поставки, замењивање сваке анализе некаквим цитатом, коментарисање познатих исказа уместо описивање и објашњавање одређене стварности, механичко преношење истих схема на различите ситуације итд.

4. — Као супротност традиционализму на овоме терену, стварносно и логички, појављује се оно што би се могло назвати *својеврсним модернизмом* у третирању правног система уопште, па следствено томе и југословенског. Без обзира на то што овај термин нико и нигде не истиче, у овом контексту и поводом ових ствари, очигледно је да из одређених премиса и ставова према напред оцртаном традиционализму проистичу исто тако одређене премисе и ставови према правном модернизму. Уопштено говорећи, модернизам се огледа у настојању да се савременим правним системима приступа на савременији начин, да се изналазе и примењују најновији методи и поступци приликом истраживања правног система или неког његовог момента, да се развијају нова сазнања, откривају оне димензије ствари које су у прошлости остајале потпуно незапажене, да се проверавају раније тврдње и утврђују нове истине. И све је то некако сасвим природно у развијању савремене правне науке о правном систему. Ако, наима, садашњи правни системи нису и не могу бити какви су били у прошлости, с једне стране, а наука мора да напредује и задобије савремени изглед, с друге стране, онда се дотични модернизам појављује и као негација традиционализма и као ознака савремености знања о једном предмету. Очигледно, свако је далеко и од помисли да се изјашњава против оваквог модернизма, али исто тако прећутно се прихвата као неминуовност и оправданост тежње да научна знања буду што савременија, новија и актуелнија. Дакле, неспорна је потреба модернизма у вези с овим предметом, али

баш због тога ваља указати на обележја и најновије тековине науке о правном систему, како светске тако и наше.

Што се тиче светске правне науке, може се рећи да се она креће и у правцима који су сасвим нови, мада остају и преовлађују одавно укорењени токови. Можда због осећања да се ништа више и боље не може постићи старим захватима, можда због императива нове стварности, запажа се настојање да се изграде нови погледи, постигну савременији резултати, све се више афирмишу неки правци, чији зачеци падају у последњих пар деценија, па и последњих година. При томе, постоје правци који су уследили саморазвитком правне науке, али и они који су проистекли захваљујући снажном утицају неких токова у блиским и осталим наукама. Они откривају нове могућности истраживања права, проширују постојеће видике, постављају нова питања, дају савременија објашњења. Тако, на пример, чак и стари позитивизам и нормативизам или добија нове подстицаје или се доводи у сумњу основа на којој исти почива. Уместо старог, ствара се нови тзв. логички позитивизам, рецимо, у Енглеској; или се све више обраћа пажња на проблематику језика у области права, па су одговарајућа истраживања, с ослонцима на најновијим тековинама лингвистике, све запаженија у низу земаља; снажно се развијају логичка истраживања на терену права, што доприноси мењању слике и о појединим правним феноменима и праву у целини; обogaћују се сазнања о тумачењу права итд. Поред тога, рецимо, све се више огледа утицај модерних праваца у друштвеној мисли, какви су: *структурализам* који је открио низ моментата у друштвеним структурама, занимљивих и значајних за савремену социологију, антропологију, етнологију итд. али исто тако и за политикологију, правну науку и низ других наука; *фрејдизам* који је нарочито заслужан за открића улоге потсвесног или несвесног у животу појединаца и група, што је само по себи омогућило да се и на право почне гледати не само као на производ свести него и као манифестацију несвесног итд. Осим тога, све је пунија слика о друштвеном животу, процесима, облицима који се јављају у заједницама и глобалном друштву. Наравно, све ово и што-шта друго уноси такве промене у правну науку, које не могу остати незапажене, а што је најважније све ово и те како утиче или може утицати на научна истраживања правног система. Самим тим, вероватно да сва та нова сазнања могу бити интересантна и за она научна истраживања која свој предмет налазе у југословенском праву, па чак и онда ако остане сасвим отворено питање могућности неког коришћења таквих знања, њихове ваљаности и погодности.

Међутим, ако се у вези с тим и могу појавити неке дилеме, вероватно да уопште не долази у сумњу потреба пажљивог проучавања тековина друге врсте и неких праваца савремене мисли, какви су, рецимо, следећи. Познато је да су разни социолошки правци увек настојали да пронађу стварне везе и утицаје друштва на право, али и права на друштво. Но, мање је познато или у сваком случају није довољно истинито, да је правни реализам обратио пажњу на ону страну права коју

су све варијанте позитивизма и нормативизма потпуно превиђале, наиме какво је право у стварности, а не какво је у „прописима” и декларативним изразима. Сходно томе, правни систем добија сасвим другачији изглед, садржину, услове стварања и развоја, структурисање и функционисања. Али, требало је да се однедавно појави *општа теорија система* с настојањима да утврди и провери своје главне поставке у свим областима и на свим објектима, па да се одједном испостави колико су била сиромашна и неадекватна знања о правном систему, мада је овај по свему изванредно погодовао таквим истраживањима. Додуше, још светска наука није ни доспела да уочи и своје шансе, ослањајући се на резултате опште теорије система⁽³⁾. Зато, ни наша правна наука не треба да игнорише овакве шансе, ако жели на савремен начин да проучава правни систем Југославије.

Али, за нас је посебно занимљиво све оно што се јавља као новина у разноврсним знањима и истраживањима нашег правног система, у односу на све раније тековине, па и оне које су попримиле обележја традиционализма, чак „марксистичког”. Изградњом и развојем југословенског правног система избијају на површину многе нове околности које наука мора да објасни. С једном марксистичком оријентацијом, без крутих догматских наслага, с мање или више оригиналним захватима и идејама, наша правна наука је већ успела да постави на дневни ред низ нових питања, да истакне неке значајне поставке о преображајима југословенског права и правног система. Савремена кретања огледају се у савременим настојањима и резултатима југословенске правне и политичке мисли. Управо зато, сваки даљи покушај научног истраживања правног система у целини или неког његовог дела или обележја не може уследити без неке везе с испоњеним новинама, јер је и то један од услова даљег, свестранијег и продубљенијег посматрања и објашњавања југословенске правне стварности. При томе, као што се то толико пута показало, само у околностима размаха мисли и различитости погледа, могу се очекивати и нови научни резултати, а у сучељавању различитих концепција постепено се кристализују и нове истине, отклањају разне заблуде, оне старе али и нове. Према томе, овакав модернизам у третирању југословенског правног система само означава савременост, оригиналност и актуелност новијих истраживања овог изванредно важног предмета.

III. Преиспитивање кључних појмова

Као и увек и свуда, концептуализација целокупног предмета, а то значи правног система уопште и југословенског напосе, има и непосредне консеквенце и далекосежно дејство на научно истраживање. Од неких *кључних појмова* зависи усмереност целокупног научног проучавања, па и посебност и карактер одређених захвата у сваком односном истраживању. У таквим појмовима се налазе извесна полазишта, па је

(³) О консеквенцама опште теорије система за правну науку припремам посебан рад.

неминовна зависност од тога и самог тока и резултата дотичног истраживања. А та полазишта у виду кључних појмова истовремено служе и као најпоузданији оријентир свакоме ко их као такве користи и на њих се ослања. Они битно утичу и на општа схватања која истраживач има, односно ти појмови и проистичу из таквих схватања и потврђују их. То битно утиче и на уобичавање одређених концепција, па и низа изведених поставки. А пошто не постоје јединствено одређени баш ти појмови, него су различити, неуједначени, неизбежно настају и све касније разлике. Зато је упутно *преиспитивање* ваљаности и погодности кључних појмова. Таквом преиспитивању треба да буду подвргнути и они појмови који су, стицајем разних околности, широко распрострањени и дубоко уврежени у правној науци, па су чак задобили и снагу елементарних и неприкосновених истина, али и они појмови који такав статус немају, који представљају некакве новине, неуобичајени су, па као такви чак изазивају спонтане отпоре или су праћени игнорисањем и својеврсним подозрењем свих приврженика првопоменутих појмова. Водећи рачуна о свему томе, неопходно је претресање следећих кључних појмова: прво, појма права уопште, па следствено и југословенског права; друго, појам правног система уопште, па следствено и југословенског; треће, појам деоне јединице правног система уопште, па следствено и југословенског.

1. — И поред мноштва различитих праваца, традиционална правна наука, односно њени владајући и матични токови, изградили су један *општи појам права* који је добио и свој најпотпунији израз у позитивизму. Тај појам је поистовећен са укупношћу правних прописа или правних норми које држава штити својом принудом. Ове норме су творевина људске свести и воље, а то значи да су најнепосреднија потврда и фиксирање властодржачке моћи, разума и заповедања. Крајност оваквог схватања, Келзенов нормативистички правац, истиче да право, као укупност норми, постављено у сферу „требања“ (Sollen), представља једну логичку конструкцију, да се оно ограничава на специфични свет захтева, упућених људима, а то значи да право стоји изнад друштвене стварности, друштвених односа, стварних понашања појединаца и група. Овакво схватање, наизглед разумљиво и блиско непосредном искуству правника-практичара, дубоко је укорено. Међутим, тај појам права, у ствари његово поистовећење с правним нормама, представља типични редукционизам, свођење нечега сложенијег на нешто наизглед простије. Овакво дефинисање права је и једнодимензионално, јер обухвата само један део или димензију права, а оставља по страни све остало, па чак и такве елементе као што су, рецимо, правни акти, нормативни акти итд. Овим је обухваћен само један слој права, нормативни, а остављен је по страни највећи део правне стварности. Зато се може рећи да је овај појам права неуспео, неприкладан, сувише узан, у основи недовољан. Његове слабости се на разне начине огледају у безбројним, бескрајним и трајним контроверзама у које упадају све позитивистичке и нормативистичке концепције, у нерешивим проблемима, противречним поставкама традиционалне правне науке.

По мом мишљењу, ваља полазити од друкчијег појма права. Ако је неопходно избегавање свих варијаната позитивистичких, нормативистичких и, у основи, идеалистичких схватања о праву, свих редукционистичких погледа на овај феномен, намеће се потреба истицања неког *синтетичког и реалистичког схватања о праву*. Јер, тек у таквом схватању појам права може имати неопходну ширину, може обухватити све постојеће елементе права, може показати све димензије и стране правне стварности, дакле све оно што право у стварности и јесте и каквим се испољава. А што је најважније, тек тако и тада постају разумљивије везе права с друштвеним оквиром у коме се налази. Право не сачињавају само и искључиво феномени који се називају „правним нормама” или „правним прописима”, па ма како ови били дефинисани. Право у свом саставу има и друге елементе, као што су правни субјекти, правни акти, правни односи и правни објекти. Поред тога, може се рећи да се у праву налазе и друге компоненте и састојци. Право је, у ствари, једна изванредно сложена друштвена структура, изнутра издиференцирана и функционално подешена улози коју задобија у друштву, а то је увек развијено глобално друштво, једна заједница која је издиференцирана на класе, слојева, групе и појединце, с различитим местом, улогом и интересом. Право је нарочит регулативни механизам, неопходан сваком таквом друштву. Тај механизам или та структура јесте друштвена творевина, али никако и само људске воље и свести, некаквог властодржачког разума. Право је друштво-духовна структура утолико што се у његовом успостављању, изградњи, постојању и функционисању преплићу најразличитији моменти целокупног друштвеног живота људи, а ту има одређено место и духовни живот, воља, свест, разум и сл. Али, ту се појављују и фиксирају разни објективни моменти, интереси, потсвест итд. Право је израз и регулатив најважнијих друштвених процеса, али оно није само некакав пуки облик него је и само, својом целином и својим деловима, а нарочито правним односима, својеврсно оваплоћење друштвених односа на најзначајнијим подручјима друштвеног живота. При томе, право се најнепосредније повезује с још једном друштвеном структуром која представља државу. Захваљујући органском преплитању и међусобном прожимању државе и права и настаје оно што се може означити као државно-правна структура (или државно-правни поредак). При томе, постојање и функционисање државно-правне структуре намећу неопходност организовања монопола принуде који је увек и састојак и пратилац те структуре, па се сматра и специфичним и битним и за право и за државу. Због свега тога, пак, право је сложена и слојевита структура. У њему постоје два основна слоја у која улазе одговарајући елементи, компоненте и састојци и то било у целости, као такви, било одговарајућим својим делом: горњи слој представља *правни нормативитет* или *формално-нормативна структура*; доњи слој представља *правни фактицитет* или *реално-релацијска структура*. Први слој је првенствено везан за стваралачке могућности субјективних друштвених снага, њихову вољу и свест, па се у тој равни првенствено појављује правно нормирање, прописивање и декларисање, а то

је утврђивање одређених циљева. Други слој је првенствено везан за реалне друштвене околности и односе, па се у тој равни, тако рећи, кондензују и седиментирају објективно могући реалитети права, дакле оно што се као правна стварност појављује. Разликујући се, та два слоја нити се поклапају, а нити се стално и до краја међусобно усклађују. Наиме, између њих увек настаје мањи или већи јаз и зато се не може ни право као такво, ни право одређене земље схватити и објаснити само посматрањем једног од та два слоја.

2. — Када је већ одређен појам права добијају се извесне премисе и за одређивање *појма правног система*, али то не значи да ту не искрсавају разне тешкоће. У традиционалној правној науци преовлађује гледиште да је правни систем нешто што се јавља само у оквиру правних норми или правних прописа. Наиме, утврђује се да право у том виду није некакав неуређен или произвољно нагомилан скуп прописа или норми, неки механички агрегат настао стварањем мноштва норми, него да је то уређен скуп или систем. Чак и приликом дефинисања често се помиње „укупност” правних норми, па чак и „систем правних норми”. Међутим, овај наговештај, дат приликом одређивања појма права, најчешће се разрађује касније, у вези са указивањем на диференцијацију правних норми сходно разним областима друштвеног живота које регулишу. Карактеристично је да се тако и тада најчешће упозорава и на то да је правни систем само резултат систематизаторске делатности саме правне науке, тј. распоређивања и класификовања свих важећих норми у извесне мање или веће групе, многе „правне установе”, „правне гране” итд. Као уређена целокупност само тзв. општих норми, сматра се, правни систем је и резултат и предуслов и научне и практичне обраде и примене права. Захваљујући томе, различите позитивноправне науке или научне дисциплине добијају одређен предмет који проучавају. Према томе, на такав начин схваћен, правни систем се појављује као некаква пројекција правне науке, као њен производ и творевина. Следствено томе, правни систем и није нешто што објективно постоји у праву пре изведене систематизације. Додуше, Келзен и његове присталице сматрају да је право као целокупност правних норми изванредно срећена логичка целина баш зато што је створено свешћу, што логички закони мишљења опредељују начин конструисања и сваке норме и њихових скупова, па и укупности која се тако добија. Наизглед супротно претходним схватањима, ово Келzenово ипак има низ заједничких тачака с њима. Али, битно је да је овакво третирање појма правног система само изразит пример колосалне збрке и нејасности, које показује традиционална правна наука. Њен појам правног система је само рефлекс слабости њеног појма права. Зато је и овај појам недовољно одређен, узак, неприкладан за потпунија и стварно научна истраживања.

По мом мишљењу, и правни систем је могуће успелије дефинисати у склопу једног *синтетичко-реалистичког* схватања о праву, какво сам напред оцртао. Одмах треба рећи да се појам права и појам правног система, често, употребљавају као синоними, при чему се само нагла-

шава да је право и један систем. Но, чини се да нема потребе за поисто- већењем ових појава. Појам правног система, тачније ова синтагма, истиче то да је право и *нарочит систем*, да у праву постоји нешто што га чини системом. Када се каже да је нешто, нека појава или предмет, нека творевина итд. — систем, онда се упозорава да је то сложена целина разноврсних делова. Зато и нема система тамо и тада где и када постоји обичан агрегат делова или кад постоји низ истоврсних делова, нека маса истоврсних појава. Систем настаје одређеним и више или мање изразитим међусобним повезивањем и међузависношћу делова. Систем или, тачније речено, системност означава постојање објективне целовитости саставних елемената неке сложене целине. По свему томе право представља изванредно уобличен систем. Према томе, правни систем или систем права своди се на одређену и карактеристичну *целовитост* која се подједнако огледа и на целокупности и на сваком делу. Систем је иманентан праву, а то се испољава у непрегледном низу моме- ната и својстава и постојеће целокупности и сваког саставног дела. То није нешто унето споља у право или нешто приписано праву, а понај- мање од стране правне науке. Успостављајући се и функционишући као један нарочит систем, право поприма многа својства у међусобном чврстом повезивању мноштва саставних елемената, компонената, састо- јака, већих или мањих делова. При томе, важно је и то да сваки део права, од највећег до неког наизглед малог, изражава исто својство, исту целовитост. Зато сви ти делови у склопу права и постоје као *подси- стем*. Такви су подсистеми: уставни систем, систем правних норми, систем нормативних аката, кривично право, сваки закон посебно пос- матран, целокупност правних односа или већи или мањи скуп ових, одређени скуп правних институција или само једна од њих итд. Али, исто тако, у односу на неке друге системе целокупно право се јавља као подсистем, то јест ови су *надсистеми*, као што су политички сис- тем, друштвени систем. Такође, поред правног система постоје други системи, с којим се мање или више овај повезује, као што су државни систем, економски систем, систем културе, језик као систем итд.

3. — Већ на основу реченог, лако је закључити да се као *деоне јединице* правног система појављују одређени подсистеми, неки скупови саставних елемената или састојака. Али, при томе одмах искрсава недоу- мица у погледу разграничења, евентуално, елемената права и елемената правног система. Да ли су то исте или различите ствари? Не улазећи у разматрање овог проблема, ваља само истаћи да су деоне јединице правног система, с једне стране, резултат унутрашње диференцијације целокупног правног система, његове деобе и расчлањавања, али и, с друге стране, уклапања и разврставања већ створених мањих целина. Зато све деоне јединице и фигурирају као подсистеми. Као што је поз- нато, сходно својим схватањима права и правног система, традицио- нална правна наука, скоро без изузетка, упозорава на правне установе као најмање деоне јединице, па онда, користећи метафору „дрвета права” истиче разне „гране права” (зашто не и огранке, гранчице?), затим правне области и сл.

По мом мишљењу, у свему томе има само извесних корисних назначења, али све треба прецизирати, а пре свега најмању деону јединицу, *правну институцију*. То није само одређени скуп општих норми, него је то органска целина одређених субјеката, аката, норми, односа и објеката. У самој основи целокупног права, односно правног система, налази се мноштво елементарних или базичних правних институција. Свака од њих представља својеврсни микро-систем који се релативно издиференцирао, па као извесна целина и постоји и функционише, па затим уклапа се у све веће целине, све до целине правног система. У ствари, најпре се мање правне институције уклапају у веће и шире, па онда у разне друге и веће деоне јединице правног система. Чини ми се да би се оне могле означити и неким другим терминима, но што је то уобичајено: најпре се уобичавају *сплетови правних институција*, мањи или већи, затим *комплекси правних институција*, најзад су ту и *правне хемисфере*. Та унутрашња диференцијација правног система, међутим, није једина. Постоје и разне други облици деобе правног система, који још уопште нису ни истраживани, као што су, рецимо: залаченост нормативних аката, спирале правних норми, скупови правних односа, уклопљени правни субјекти једни у друге и опсежније итд. Осим тога неопходно је истраживање свих унутрашњих веза деоних јединица, компонента, слојева, принципа, међудејстава и размештаја свих састојака и делова правног система.

4. — Оцртавши овако три темељна појма, појам права, појам правног система, и појам деоне јединице правног система, како у њиховом традиционалном или уобичајеном третирању, тако у једној реалистичко-синтетичкој концепцији коју заступам и развијам, осветљена су и два основна правца могућег третирања југословенског права, правног система Југославије и поделе тога правног система. Та два правца представљају истовремено и сучељавање погледа у оквиру којих и између којих долази у обзир преиспитивање дотичних појмова. У ствари, преиспитивања су потребна само зато што се на тај начин олакшава и проверавање погодности дотичних појмова за научно проучавање југословенског права. Зависно од тога како су постављени кључни појмови, услеђују и захвати и начини третирања југословенског права. При томе, наравно, не би требало да буде неких неспоразума око тога шта су општи појмови и какво је њихово значење, па ни значај, за југословенско право које је само један историјски одређен, конкретан пример постојања права, у једној земљи, времену и простору. На примеру југословенског права, дотични општи појмови се морају конкретизовати, јер само тако могу изразити особености права ове земље. Уосталом, таква конкретизација је неопходна и када би се радило о праву било које друге земље. Овде, међутим, нека буде само указано на најосновније ствари.

Чини се да је у оквиру општег појма права дата и, тако рећи, имплицирана дефиниција југословенског права. То је право као и свако друго, било које земље у прошлости или данас. Али предзнак и квалификатив „југословенско“ изражава не само елементе својеврсног историјског и стварног идентитета тога права него и многе његове посебне

и појединачне црте, по којима се одликује од свих других права. У ствари, ради се о праву *социјалистичке Југославије*. Овакво указивање, међутим, истовремено даје и ознаке неког идентитета, али и наговештаје неких тешкоћа. Јер, шта то значи да је то право „социјалистичко“, када и како је почело да се као такво уобличава, како је испољаван низ особености, које развојне фазе је имало, како сада изгледа, каква му је садржина и какав облик итд.? Осим тога, за многе научнике и практичаре веома је важно разликовање тзв. позитивног права, као важећег и постојећег, од тзв. историјског права, као некад у прошлости важећег права. Иако југословенско право постоји три-четири деценије, овакво разликовање има неког основаног критеријума, али то треба да буде прецизирано. Али, не улазећи у све то, можемо само утврдити да је југословенско право једна специфична друштвено-духовна структура, један регулативни механизам, који се успоставио и који функционише унутар југословенског друштва током и после револуције која је омогућила постепену изградњу социјализма као бескласног друштвеног система. Истовремено, паралелно и повезано с правом, развијала се и југословенска држава, као најважнија организација власти и носилац монопола принуде, што је обезбеђивало и постојеће право, али и створену државно-правну структуру, као израз и облик политичке моћи радничке класе и водећих политичких снага југословенског друштва. Југословенско право, мора бити посматрано, анализовано и објашњавано у својој целокупности, историјском континуитету и актуелном изражавању, као јединство тзв. историјског и тзв. позитивног права. И не само то: југословенско право, као уосталом и ниједно друго, нити се икада сводило, а нити се данас своди само на укупност „правних прописа“ или укупност „правних норми“, иако су ови елементи неоспорно и постојали и постоје, чак су површински и некако видљиви. Поред и заједно с овим елементима структурно и функционално ништа мањи значај имају и остали елементи права, што све заједно доприноси уобличавању југословенске правне реалности, дакле права и какво је у документарно-текстуелним изразима и у одговарајућим облицима стварних друштвених односа.

Што се тиче, пак, везе између општег појма правног система и појма *правног система Југославије*, може се рећи да се јављају сличне модификације. Штавише, чини се да се управо овај појам показује далеко умеснијим када је реч о југословенском праву, јер његова садржина некако више одговара хтењима да се истакну особености права одређене земље. Правни систем наше земље, најпре, може се одредити на исти начин као што је одређено југословенско право, а то води неком поистовећењу садржине двају појмова. Али, истицањем да је југословенско право један систем само се посебно наглашава његова целовитост, а то значи да се имају у виду сви његови саставни елементи у њиховом диференцирању, али и у међусобном органском повезивању, тако да одатле и проистиче одговарајуће јединство и целина. Затим, ако се жели још прецизирати значење односног појма, тачније синтагме „правни систем“ у оквирима југословенског права, онда се имају

само или првенствено у виду створена целовитост, елементи, моменти и обележја у којима се иста изражава и фиксира. А та целовитост је заиста веома карактеристична и специфична, с обзиром на многе околности које су и историјски и у садашњости утицале на уобличавање југословенског правног система. У ствари, малочас поменуто разликовање историјског и актуелног момента у нашем праву, у потпуности се потврђује и огледа на историјату и актуалитету правног система Југославије. Управо због тога што јесте и што траје као један правни систем, југословенско право је и могло доживљавати изванредно брзе, крупне и видљиве промене, а да ипак задржи своје сопствено биће, да се изграђује и развија начинима и у правцима, који показују високи степен аутентичности и оригиналности. При томе, наравно, све то представља само својеврстан рефлекс и израз идентичних, сличних, паралелних и симетричних кретања и својстава, пре свега, државног система или система државе, а затим и политичког система или система политике у Југославији, па и самог друштвеног система у целини.

Најзад, оно што је речено о деоним јединицама правног система уопште, омогућује и конкретизовање проблематике *деоних јединица југословенског правног система*. И не само то: тако се долази до извесних премиса помоћу којих се може истраживати унутрашња диференцијација правног система; тако се може сагледати сложено кретање целог права, његов раст и мењање; тако се добијају путокази на основу којих се могу пратити објективни токови који изискују и одговарајући појмовни и сазнајни инструментаријум. Штавише, и не без разлога, у нашој јавности и правној науци правни систем се нашао у средишту пажње првенствено по томе, по снажно испоњеним и видљивим крупним и мањим променама у диференцирању на веће и мање делове правног система, на подсистеме са оригиналним обележјима, на правне институције које су и појединачно и у сплетовима и одређеним комплексима, заиста изразиле таква својства каквих не показује ниједан други правни систем. Али, баш због тога и потреба и значај дефинисања појединих деоних јединица, делова и елемената или састојака нашег правног система, изузетно и актуелизовано превазилазе све оно што би се, иначе, о тим стварима у нашој правној науци, вероватно, појављивало. Но, незгода у свему томе и јесте напред поменута неразређеност или једносмерност третирања унутрашње поделе правног система у традиционалној правној науци. Но, можда баш зато пред нашим науком стоје већи и занимљивији задаци.

IV. Обимност тематике и проблематике

Какво место извесна материја заузима у правној науци, као уосталом и у свакој другој, најбоље се огледа у њеној *тематичности*, тј. и укупности тема које се појављују и оних тема које су најкарактеристичније, с једне стране, и *проблематичности*, тј. укупности проблема који искрсавају

у дотичним разматрањима, с друге стране. Што се тиче правног система, може се рећи да и тематика и проблематика, које су иначе међузависне, у потпуности потврђују и опште стање правне науке и њене методолошке могућности и постигнуте резултате. Захваљујући извесној једностраности, скучености видика, а нарочито усредсређивању пажње само на деобу правног система као предуслов специјализације разних позитивноправних научних дисциплина, позитивистички и нормативистички усмерена традиционална правна наука је створила заиста дубоке колотечине у којима се кретала преовлађујућа мисао, у којима се задржавало и научно истраживање. Наравно, извесни одблесци и утицаји свега тога нису могли мимоићи ни нашу правну науку, иако се ова у основи кретала својим путањама. Уопштено говорећи, управо због тога се и тематика и проблематика правног система некако претерано сужавала, сводила на уже оквире него што је сама природа предмета те изискивала. Истовремено, захватањем само неких аспеката ове ствари и придавањем претерано велике важности истим, док су многи други потпуно занемаривани, изостајале су свестраније и дубинске анализе овог предмета. Штавише, чини се да због тога и није разоткривено само биће правног система, његова суштина и специфичност. Додуше, савремена светска правна наука показује знатне и занимљиве продоре и отварање сасвим нових тематских и проблемских подручја. А наша правна наука, првенствено инспирисана новинама у правној стварности Југославије, нашла се у положају да истовремено критички реконструираше и раније тековине светске науке и њена савремена достигнућа, али и да сама допринесе новом тематизовању и проблематизовању истог предмета. И тако се све више показује *обимност* и једног и другог, све веће ширење али и продубљивање целокупне материје. При томе, можда је најважније то да се постепено откривају прави проблеми, са својим истинским научним и практичним значајем. Чини ми се да се заиста треба окренути пре свега таквим проблемима. Разуме се, све такве проблеме није ни лако ни могуће унапред сагледати и назначити, али довољно је да извесни низ таквих проблема предочимо, па да током истраживања искрсавају све нови и новији. Само тако се може превазићи доста штупра и сиромашна и тематика и проблематика, откривати њихово стварно богатство и домашаје.

1. — Обимност тематике и проблематике потврђује се, пре свега, *могућношћу теоретских и конкретних истраживања правног система Југославије*. Дакле, то је предмет и теорије права, али и низа позитивноправних дисциплина, па и историјскоправних. Теорија, међутим, не мора бити само правна него и државно-правна, политиколошка, социолошка, па и нека друга (ако се показује оправданом оваква деоба), јер је битно то да се њоме откривају одређени општи моменти овог предмета и тако конструишу опште поставке и појмови. Конкретна истраживања, пак, баве се појединим конкретним питањима, аспектима, састојцима, цртама, елементима овог предмета, али тако да пруже што више и што поузданијих података. Сама по себи и за себе, нису довољна ни теоретска ни конкретна истраживања, јер се она међусобно допу-

њавају и претпостављају. Оно што могу пружити теоретичари допуњаје се оним што се може добити само конкретним истраживањима. Али, ту је неопходан један услов, а наиме да се увек и заиста стварају знања о правном систему као таквом, а не о нечему другом, да материја буде што више спецификована, саображена самом предмету, да заиста системност дође до изражаја и у целини или неким својим деловима. Међутим, ту искрсавају и извесне недоумице и знатне тешкоће. За теоретичаре је неоспорно то да им припада задатак проучавања правног система Југославије, јер они једино и могу оперисати довољно коректно одговарајућим појмовним инструментаријумом, могу извлачити општије закључке о овоме систему, али на основу материјала који су добили од конкретних истраживања. Међутим, за њих је овај систем ипак само један примерак између многих других правних система, па га могу третирати као нешто појединачно у односу на неки низ правних система, с којим овај има одређене заједничке црте, све до најопштијег појма правног система. Зато, тешкоће могу настати или зато што се општи појмови и поставке неадекватно примењују на југословенски правни систем, али исто тако што се специфичности овог система уздижу на ранг општости. Теоретичари морају водити рачуна о томе, али је битно да успевају да повежу општетеоријске резултате са теоријским знањем о нашем правном систему. С друге стране, специјалисти за конкретна истраживања, првенствено стручњаци за поједине позитивноправне научне дисциплине, са својим познавањем односних делова нашега права, располажу подацима и о појединим деловима, цртама и испољавањима правног система. Али, они осећају да им измиче општа проблематика правног система или је осветљавају само са свог уског становишта. Према томе, и овде, само на други начин, искрсавају тешкоће захватања онога што заиста јесте правни систем, у свим својим димензијама. Али, битно је да и теоретичари и конкретни истраживачи обратe пажњу на опште, посебно и појединачно, с чиме се иначе непрекидно сукобљавају, и да искористе своје стварне могућности за што свестранија истраживања. Са што развијенијом теоријом, уследиће и шири конкретна истраживања, подешена и усредсређена на прави предмет. Исто тако, са богатством конкретних истраживања, огромно се олакшава посао теоретичара.

Природа правног система Југославије, а нарочито његова сложеност, не може бити искључива надлежност правника, нарочито не правника у ужем, па чак и лошем смислу, оних који затварају своје видике постојећим прописима, већ исто толико политиколога, социолога, кулуролога, филозофа итд. јер сви они могу допринети осветљавању ове сложене друштвене структуре. То уколико више што су сви они на неки начин уклопљени у дотичну структуру, што многе ствари и непосредно осећају искуством, а њихова специјалност може и употпунити сазнања правника. У ствари, као што нема оштрих граница између теоретичара и конкретних истраживача, тако и овде уместо неких вештачких граница ваља стварати облике заједничког рада на сложеном, многодимензионалном предмету, поготову зато што ни право ни

правни систем нису обухватани са свих страна и на начин који природа предмета изискује.

За све њих и за све врсте истраживање, теоријска и конкретна, најважнија је да буду подвргнута што ригорознијим научним захтевима, да се врше сходно научној методологији и употребом методских поступака који су најприкладнији, да се добију што објективнији резултати, многи и непосредно проверљиви, а теоријски с уверљивошћу и потребном објективношћу. Научна објективност у третирању ствари, изградњи поставки, чак и тону излагања, увек се појављује као супротност двеју врста необјективности: с једне стране, нападаног апологетског тона којим понекад и понеко мисли да уздигне вредност појединих установа које посматра, а у ствари тако стварне вредности само умањује и доводи у сумњу; с друге стране, неомереног и нереалног порицања или превиђања одређених својстава дотичних установа, што већ само по себи означава ненаучан приступ. Но, када је већ реч о томе, не треба пренебрегнути да се управо на овоме терену и иначе у великој и, тако рећи, неотклоњивој мери појављује утицај идеологије као искривљене свести и сазнања, услед чега настаје противречно спајање научности и идеологичности у свим исказима и истраживачким резултатима.

2. — Обимност тематике и проблематике проистиче, затим, отуда што и право и правни систем, уопште и југословински, имају *слојевиту структуру и сложено јединство разноврсних елемената*. То, на жалост, превиђају сви они који не успевају да превазиђу једностраности и упрошћивања нормативистичког и догматичког третирања права и појединих правних феномена, који све виде само у равни тзв. правних норми као облика фиксиране друштвене свести о потребном и могућем понашању људи у најважнијим друштвеним процесима. У стварности, међутим, ниједан правни систем, па ни југословенски, не постоји без других слојева и равни, а то се неизбежно и на разне начине открива у свакој иоле озбиљнијој научној анализи, па чак и оној која има нормативистичка полазишта, рецимо када је предмет разматрања тзв. ефикасност и примена правних норми. Чак сваки закон и сваки нормативни акт, као типичан документарно-текстуелни израз правног нормирања, карактерише се одређеном слојевитошћу (4). Поготову то се огледа на целокупном правном систему. Та слојевитост је највише назначена постојањем и разликама између два слоја, који се иначе и међусобно претпостављају и повезују, па ниједан не може апсолутно и сам за себе постојати. *Горњи слој* представља правни нормативитет, у коме су претежно фиксирани облици регулативне друштвене свести, у виду искристалисаних и записаних или на сходан начин назначених, вредности, норми, идеала, па и других облика свести. *Доњи слој* представља правни фактицитет, разни моменти стварног живота који су се уклопили у правну структуру, мноштво правних односа, реалних субјеката, друштвених околности утканих у правни систем, њихово кретање

(4) Вид. мој рад: Теоријскоправни значај Закона о удруженом раду, Анали Правног факултета у Београду, бр. 4/76, стр. 317, 345 — 347.

и повезивање. Ова два слоја у југословенском правном систему, као и увек и другде, налазе се у непрекидној дијалектичкој међузависности, али баш због тога и у непрекидном усклађивању и стварању несклада. Правни систем задобија и своју пуноћу и заокруженост спајањем та два основна слоја, одржавањем унутрашњих веза и принципа размештања разних елемената тако да сви делови сачињавају целину. Није лако открити ни два основна слоја, а још је теже утврдити њихово повезивање, усклађивање и раскорак.

Ако је правна реалност сваке земље, па и одговарајући правни систем, нужно оптерећена дијалектичком напетости између „*папирнатог права*” и „*стварносног права*”, онда није чудно што је ту отворено широко проблемско поље савремене правне науке. Притом се много више осећа ангажовање и посматрача и истраживача раскорак или јазом између тако означених слојева правног система него околностима које онемогућују постојање та два слоја и одређену меру њиховог усклађивања. У нашем правном систему, чини се, испољавају се различите околности које на карактеристичан начин показују и садржинске и формалне моменте јаза између „*папирнатог права*” и „*стварносног права*”, па и консеквенце свега тога за створени правни систем. Услед тога што правни систем боље функционише ако је постигнута и ако се одржава неопходна и што виша мера усклађености та два слоја, вероватно је подједнако важно утврдити основе и услове који то омогућују али ништа мање и разлоге створеног раскорака, негативне последице које одатле проистичу. Најмање је пожељно свако игнорисање тога јаза, наивно и идилично улепшавање постојећег стања, па без обзира да ли се ради о целини система или о његовим деловима. Јер, само се утврђивањем правог стања, свих позитивних али и негативних момената правног система, може поспешити усавршавање правног система. Наравно, у оној мери у којој уопште правни систем зависи од људског стваралаштва и могућности деловања у било ком правцу. Не треба заборављати, наиме, да није мало подручје у коме ствари такве какве су задржавају одређујући значај, чак и мимо и упркос свих настојања људи. Кад тако не би било, правни систем и не би био објективисана друштвено-духовна творевина, једна реална структура, него би непрекидно и у потпуности остајао људска вољна креација, и ништа више.

3. — У вези с овим стоји и тематика и проблематика *структурисања правног система* у Југославији. Све оно што се тиче унутрашњег устројства система, његовог састава, компонената које се јављају, њиховог места итд. али и спољног уобличавања правног система, изгледа и формалних карактеристика и целине и појединих делова представља веома широко поље научног истраживања. Али, ваља одмах приметити да мноштво радова третира низ питања која су у извесној мери заиста релевантна, али да недостају дубински захвати помоћу којих би се могло утврдити све оно што је заиста специфично за правни систем, што показује његову „*анатомију*” и његову „*физиологију*”. Постоје, наиме, многи моменти у којима се само потврђује некаква „при-

родна нужност" одређеног структурисања система, немогућности да се тај ред ствари произвољно поремети, па чак и онда када би се то хтело, било стварним настојањима било номиналним променама. Постоје неки нужни принципи и закономерности унутрашњег изграђивања овога система, размештања појединих елемената и њиховог повезивања, већ самим тим што јесте и што мора бити један систем. Вероватно је да се баш у структурисању крије „тајна“ правног система као таквог, оне задивљујуће унутрашњости, мноштва и разноврсности састојака, чврстине и бројности спона које се успостављају. При томе, саставни елементи су подешени тако да обезбеђују одређене системске процесе, својеврсну „размену материје“, што омогућује непрекидну системску динамику, самообнављање неопходних састојака, стварање нових када и колико је то нужно, уклањање старих и излишних итд. У том погледу довољно је потсетити само на изразитост, рецимо, степенастог структурисања правног система, изградње истога у виду једне купе или пирамиде, хијерархичност размештаја саставних елемената. О томе се одавно воде занимљиве расправе, које би ваљало проверити и са становишта нашег правног система. Али, многе ствари су још увек скоро равне непознаницама, па их тек треба назначити и истраживати. Тако, рецимо, принцип комплементарности саставних елемената система свакако представља и те како значајан момент, како за целину система тако и за његове делове. Веома је истакнуто и место принципа и закономерности корелације саставних елемената система, јер одређено устројство једних елемената повлачи за собом одговарајуће устројство других елемената, а то исто важи и за њихове промене. Поред тога, постоји низ проблема у вези с хомогеношћу правног система, спајању истородних елемената, али и таквих који су разноврсни, сходно дејству неких других принципа. Све те треба темељно истраживати.

4. — У сваком погледу је, затим, значајно и занимљиво истраживање *функционисања правног система Југославије*. Оно, пак, непосредно проистиче из начина структурисања система, изграђености мноштва делова који сачињавају дотичну целину. Ако унутрашње структурисање, тачније само устројство, у извесном смислу показује статику система, онда његово функционисање показује у првом реду његову динамику. Међутим, то не значи да је функционисање само некакав израз и динамизам постојећег устројства система него је то начин остваривања *функције система*. Ова, пак, функција обухвата и низ момената који се тичу односног система, али проистичу из социјалне средине или оквира у којем се целокупни систем налази. Функција, зато, обухвата, с једне стране, узроке и околности који детерминишу дату функцију, као и целокупну улогу коју систем врши у друштвеној средини. Зато функција изражава колико објективне услове толико и утврђене циљеве који се остварују. Баш зато функција правног система не може бити произвољна. Она је наметнута самим тим што правни систем израста на тлу друштвене потребе за регулисањем најважнијих процеса на свим главним подручјима друштвеног живота, дакле

у економици, политици и култури. Уз то, прикључују се циљеви заштите основних друштвених вредности. Зависно од тога које вредности су фиксирани, али истински а не само формално, и настају одговарајућа средства и начини остваривања функције.

Налазећи се у одређеној друштвеној средини, дакле, правни систем израста из сложених склопова најважнијих друштвених процеса и најважнијих друштвених система. Другим речима, зато и настају нераздвојне везе и са одређеним процесима и изграђеним системима. Дајпре, целокупни друштвени систем, а то значи социјализам у постепеном и тегобном стварању, одређује постојање одговарајућег правног система. Али при томе социјализам није никаква ни практична схема ни доктринарна конструкција него је то друштвени поредак или систем примерен целокупним условима југословенског друштва. Он има своје објективно биће, али и специфичне карактеристике. Затим, постојећи економски процеси и економски систем одређују битне компоненте правног система. У самој надградњи најважнији је политички систем са одговарајућим политичким процесом. Одатле настаје и дејство политике и политичких фактора на правни систем. Али, по мом мишљењу, у политичком процесу постоји једна његова битна компонента, коју називам *процесом политичког конституисања друштва*, која непосредно детерминише структуралну и функционалну страну правног система. То се дешава, такође, и са државним системом или системом државе, који је, тако рећи срастао с правним системом. Зато се може рећи да су оба та система, правни и државни, односно њихово јединство у виду *државно-правног система*, по свему и занста конститутивни елементи југословенског друштва. Преко те друштвене творевине конституише се југословенско друштво, првенствено политички, али и с другим својствима. Најзад, ту се налази и одговарајући културни систем, укључујући идејно-културних процеса и системски везаних облика. Важно је да сви поменути системи показују узајамност дејства, што и даје печат функцији правног система.

У свим тим повезивањима и дејствима друштвене средине узете у целини, односно свих битних процеса и изграђених система, с једне стране, и правног система, с друге стране, огледају се стања и кретања, која имају одређен печат. Најпре, за правни систем је нужно стварање одређене *равнотеже* која се испољава на разне начине. Најпре, постоји унутарсистемска равнотежа која се обезбеђује адекватним структурисањем система. Наравно, то није и не може бити статична и идеална равнотежа, него је више остварање нужне мере уравнотежености. Чини се да је специфичност правног система наметнула и одговарајућа обележја овоме, па се тако оправдано истиче *правна стабилност* са свим својим изражавањима, условима и последицама. Али, истовремено се нужно остварује и спољна равнотежа, дакле у функционисању правног система. Она, пак, битно зависи од стања и кретања у друштву, па се свака мања или већа криза неминуовно изражава у овој равнотежи. Зависно од тога какво је стање, позитивно или с еле-

ментима неке кризе, настају и одговарајуће равнотежа или, пак, њени мањи или већи поремећаји.

5 — Нарочито широка тематска и проблемска лепеза отвара се назначењем *многих и разноврсних својстава и обележја правног система Југославије*. Ово због тога што се уопштеном тврдњом да је то правни систем с оригиналним цртама износи, додуше, тачна констатација, али она мора да буде образложена и поткрепљена анализама. У ствари, на прво место долазе оне карактеристике и обележја због којих овај систем истовремено носи у себи елементе општег, посебног и појединачног. Све то треба да буде препознато и што тачније оцењено. Сходно томе, услеђује и могућност да се утврди која су квалитативна својства самог система, с истицањем разлике између суштинских и појавних обележја. Слично томе, намеће се потреба сагледавања квантитативних обележја, која су сама по себи и видљивија, а нису изрелевантна и за она суштинска својства. Рецимо, размере система, бројчани показатељи, раст или смањење, хипертрофија или атрофија појединих делова или целокупног система, и разне друге ствари и те како су значајни. Исто тако, разликовање разних садржинских и формалних карактеристика, унутрашњих и спољашњих, омогућује увид у разне моменте постојања система. Међутим, поменута и друга обележја и својства, неразмрсиво се преплићу и на целокупности и на деловима правног система, тако да се и разликовања појављују с условном вредношћу и само да би се добила нека оријентација. При свему томе, пак, као непрекинута нит се провлачи *карактер самоуправљачког социјализма* као битне ознаке свега што и правни систем и садржи и испољава.

6. — У вези с овим, нарочито је већ код нас обраћана пажња, и то у свим облицима сазнања, на низ *развојних тенденција правног система у Југославији*. Чини се да је у том погледу заиста уследило и најшире и најдубље и најзанимљивије третирање правног система, мада без неке особити спецификације, дакле у склопу општих разматрања о праву, држави, социјализму, политичком систему итд. Утолико је олакшано издвајање проблематике правног система као такве и процена шта је наука већ установила, а шта остаје да се преиспита и даље истражује. Пратећи историјски развитак нашег правног система, уочљиве су заиста крупне промене и развојне фазе, по којима се поуздано може закључити и који правци карактеришу тај развитак. И на основу југословенских искустава, а још више низа социјалистичких земаља, у пуној светлости су се показале све практичне и доктринарно-политичке претпоставке оријентације према етатистичко-централистичким облицима социјализма, на једној страни, и према самоуправљачко-демократским облицима живота социјалистичке друштвене заједнице. Ти развојни правци опредељују све битне проблеме и правног система. Први правац носи у себи све ризике и опасности необузданог бујања бирократских тенденција, са свим могућим деформацијама самог система, чак толиких да угрожавају саме социјалистичке темеље а смисао који би требало да имају сви најважнији системи и облици.

Други, пак, правац отвара нове перспективе у којима се може трагати за решењем најважнијих питања демократске и социјалистичке организације друштва, на основама и у духу развијања самоуправљања, као друштвено-политичког система који је највише примерен бићу и идеалима самога социјализма. Следствено томе, нарочиту публицистичку снагу је попримила теза о одумирању државе и права, са свим изведеним консеквенцама. У вези с тим, наравно, искрсава и низ крајње важних питања о правном систему. Што се тога тиче, чини се да је већ друштвена пракса пружила толико богат материјал, а теоријско осмишљавање вршено у прилично дугом раздобљу, да се данас, а сутра свакако и више, може формулисати и низ концепција и поставки, о разним моментима правног система. Чак и извесна противречност кретања и тврђе добијају пунији смисао: рецимо, уз поставку о његовој изградњи и усавршавању; уз поставку о потискивању правног система, јавља се поставка о његовом афирмисању итд. Очигледно је, зато, да се ту ради о крупним преображајима, да се ови преображаји огледају на садржинском и појавном плану, како на целокупности права тако и његовим деловима, па због свега тога неопходна су све потпунија и заснованија истраживања и схватања.

7. — Све напред изнето представља, тако рећи, општи оквир у коме се постепено и упечатљиво испољавало тематско и проблемско средиште правног система Југославије у вези са *темељним правним институцијама*, па то сада сасвим оправдано заузима најважније место у свим теоријским и практичним преокупацијама. То су оне правне институције у којима се најпотпуније и нужно изражавају сва суштинска својства и кретања целог југословенског друштва, сви основни принципи његовог друштвено-политичког поретка, све кључне вредности у свом објективном и идејном изразу, све битне одлике југословенског пута у социјализам. Темељне правне институције су специфичан израз и последица, али истовремено фигурирају као снажни чиниоци устрајивања и објективизације аутентичног бића југословенског социјализма. Ове институције налазе се у самом средишту правног система, па се све остале правне институције на њих наслањају и из њих изводе. Својим местом, дејством, карактером и непосредним или посредним изражавањима у комплексима правних институција, ове темељне су и најважније компоненте и полуге целокупног правног система. Преко њих се врши најважније повезивање целог друштвено-политичког система са правним системом. А друштвено-политички систем наше земље је *самоуправљачки социјализам*. У његовоме бићу и облику налазе се одговарајући економски систем, државни систем, правни систем, па и остали спораднији системи. Зато у свим тим системима нужно се утврђују и изражавају принципи самоуправљања. *Самоуправљање*, пак, и није ништа друго до подруштвљења процеса и облика управљања друштвеним пословима, што пре свега значи потискивање или уклањање у могућој мери свих облика подржављања друштвених послова, па чак и осталих видова властодржачког управљања, раздвајања управљања од масе којом се управља, итд.

Зато треба указати на темељне правне институције. Најважнија је *друштвена својина* основних оруђа и средстава производње. Она означава реалну и правно утврђену могућност да маса непосредних произвођача, радничка класа и сви радни људи, сходно свом укључењу у произвођачке и остале јединице, непосредно утичу на одлучивање у производњи материјалних добара, али и о судбини створиног вишка вредности. Они нарочито одлучују о расподели. Но, истовремено остварују се демократизовани облици утицаја државних органа и власти радног народа у друштвено-политичким заједницама, што обезбеђује повезивање општедруштвених интереса са интересима радних колектива, па и појединаца. Битно је да се ономогући успостављање било којег монопола, државног, колективистичког, групног. Само тако друштвена својина може непосредно изражавати и омогућити социјалистичке продукционе односе, спречити не само обнављање облика економске експлоатације, државно-бироградског монопола, узурпација власти и одлучивања у економици као најважнијем подручју друштвеног делања, рада и одлучивања, него и дати подлогу за још неке темељне институције. То је, пре свега, *једнакост и равноправност људи у друштвеном раду*, како у материјалној производњи тако и у разним областима друштвених делатности, које су другде и иначе обележавају као тзв. јавне службе. У ствари, неопходно је правно утврдити једнаке могућности и шансе колектива и појединаца, али и уважавати низ фактичких неједнакости. Ту се разрешавају противречности фактичких неједнакости и прокламоване равноправности. На тај начин, друштвени рад у целисти, онај у материјалној производњи и у друштвеним делатностима, поприма садржинске и формалне карактеристике подруштвљености, ангажовања радних људи у пословима управљања. Даље, у вези с тим, појављује се *институција расподеле према раду*, тј. остваривање социјалистичког принципа награђивања људи. У настојању да се спречи сваки облик монопола и привилегија, важну улогу има систем расподеле на свим нивоима од оног базичног, у основним радним организацијама, па све до општедруштвеног, односно државног. Критеријуми су свуда учешће и допринос актера, колектива и појединаца, друштвеном раду и стварању вишка производа. Наравно, баш због сложености друштвеног рада, фактички и правно тешко је поставити конкретна мерила у којима се оживотворује један општи принцип: отуда и велико ангажовање у правном нормирању; отуда и извесна превага расподеле у раду многих органа самоуправљања.

Сходно томе како се самоуправљање, односно подруштвљење успоставља и остварује у економској сфери, што је ударило печат темељним правним институцијама, услеђује и одговарајуће подруштвљење у превасходно политичкој сфери, у вршењу државне власти. Али, баш зато што је то специфично управљање друштвеним пословима, везано за државу као организацију власти и принуде, стварају се и одговарајуће правне институције. Најважнија је *демократско владање* које се огледа у настојању и облицима који омогућавају утицај пре свега радничке класе, као социјалног хегемона изградње социјалистичког друш-

тва, али истовремено и целог народа. Битно је да бирократија као отуђена сила не буде остављена без икакве контроле, с њеним опасним претензијама да влада помоћу силе и методама самовлашћа и узурпација сваке врсте. Социјалистички демократизам се обезбеђује низом инструмената непосредне и представничке демократије, стално израђиваног скупштинског и делегатског система у коме су уклопљени најважнији носиоци државне власти. Тако је доношење најважнијих политичких одлука, које се најчешће претварају у доношење и најважнијих нормативних аката, стављено под контролу народа, а то је већ израз његовог самоуправљања. Даље, као темељна правна институција се уобличава *једнакост и равноправност у вршењу јавних делатности*. Али, ту и настају највеће тешкоће зато што је у природи државне власти, па и у свим њеним домашајима, да се ослања на уже групе својих носилаца или непосредних вршилаца. Зато је важно да се поставе што чвршћи оквири овлашћења, дужности и одговорности свих јавних субјеката, државних органа, носилаца важних функција. Битно је да се онемогући самовоља пајединаца на свим нивоима, спрече бирократске злоупотребе, слепо покораване нижих вишим, а то све без довољно јасних и претходно утврђених оквира. Такође, веома је важна институција *јавне одговорности носилаца функција* иако се чини да она није довољно уобличена, а нарочито у правном нормирању. Јер, ако је смисао социјализма да потискује све видове привилегија, онда ни вршење јавних функција не може бити остављено без адекватног система одговорности, пре свега као интегралног момента целокупног система самоуправљања. Ово утолико пре што је одговорност и иначе, у друштвеном животу, правно регулисана, јавља се у разним видовима, те представља један од важних показатеља подруштвљења државног управљања, власти и њених органа.

Поред ових темељних институција, мање или више уобличених у две области, како у економској тако и у политичкој, јављају се и друге од којих су најважније баш оне које добијају одговарајуће место у обе те области, па на одређен начин и у области идејно-културног живота. Занимљиво је да су се те институције баш као темељне развиле и у капитализму, у буржоаском поретку, те у новом друштвеном поретку, социјализму, нужно добијају и нову садржину. У самоуправљању баш те институције, сходно развијености стварно самоуправљачких односа, добијају нову, стварну самоуправљачку садржину, а то се изражава и на њиховом облику. Такве су следеће институције. Пре свега, *уговор* између равноправних субјеката, правних лица или појединаца, који омогућује у најразличитијим областима и ситуацијама изражавање слободне воље и пристанка заинтересованих на размену добара, услуга и вредности. Полазећи од чињенице да су интереси разноврсни и мноштвени, њихово правно изражавање и заштита се врши, поред осталог, путем уговора. Затим, то су *основна права и слобода грађана*, у ствари, један сложени комплекс правних институција, који се израђује зато да би се што више афирмисала људска личност у својој приватности и јавном делању. Наш самоуправљачки систем је несумњив

во допринео васпостављању и историјској ревалоризацији ових правних институција баш зато што је превазишао како буржоаски формализам тако и практични, па и доктринарно-политички, нихилизам и потцењивање у постреволуционарном добу. Особито је значајно то што се ова социјалистичка реafirмација ових институција услеђује после њиховог често и драстичног компромитовања у оним фазама изградње социјализма, и у оним земљама, где су се испољавале тешке деформације и кризе у изградњи социјализма. Потврђена је неминовност да социјализам не може остваривати своје стварно биће само афирмацијом друштва, класе итд. већ исто тако и људске личности. Истински социјализам најмање се потврђује игнорисањем или гажењем људских права, поготову ако су ова прокламована и правно заштићена. Управо зато, нормативно и реално уобличавање и развијање ових институција представља веома значајан показатељ и степена демократичности, дубљег историјског смисла и стварних достигнућа система самоуправљања. У вези с овим, али и с потпуно самосталним значајем, јавља се и институција *заштите законитости*. Ова институција има далекосежан друштвени, политички и идејни значај, иако се иста првенствено испољава у структурисању и функционисању правног система, односно целе државно-правне структуре. У ствари, сви основни принципи правног система се рефлектују у принципу законитости. Зато и постоји разуђен скуп инструмената којим се тај принцип изражава и штити.

8. — Разграничавање али и нужно међусобно повезивање државе, односно државног система, и самоуправљања, односно система самоуправљања, неизбежно је повукло за собом многе и разноврсне последице на диференцирање југословенског правног система. У том погледу нарочито је важно постепено уобличавање двеју правних хемисфера, дакле таквих делова система који услеђују на основу својеврсне поларизације. Прву хемисферу представља *тзв. државно право*, а другу хемисферу сачињава *тзв. самоуправно право*. Ова поларизација, у ствари, представља у условима развоја самоуправљачког социјализма не само потврду постојања и у ранијим друштвеним системима разлика између државног права, које је стварала и штитила искључиво држава, и аутономног права, које је стварало друштво и штитила држава, него и историјски нову, по садржини и облику, диференцијацију и поларизацију. Она, наиме, избија у први план због тога што се у њој и преко ње рефлектују сви они битни преображајни процеси који карактеришу изградњу друштва, мењање облика државе, стварање адекватног правног система, на основама и у духу принципа самоуправљачког социјализма. Оваква подела сасвим потискује диференцијацију која се вршила у буржоаском праву, па и раније, још у римском праву, на две хемисфере од којих се прва обележава као јавно право, а друга као приватно право. У социјализму уопште, без обзира какав модел има, ова диференцијација је нестала или, барем, нема неки битнији значај, зато што је нестало њен главни разлог, приватна својина на средствима производње, а целокупно право је и иначе постало јавно, у извесном смислу.

У ствари, поларизација о којој је реч огледа се у основној чињеници да држава интервенише у одређеним друштвеним процесима, да захвата одговарајућа подручја и друштвене односе, регулишући их правом у коме се њено присуство на разне начине осећа и потврђује: с друге стране, пак, јавља се велики део права, у коме се осећа и преовлађује присуство друштва у виду органа самоуправљања. Може се рећи да је тзв. самоуправно право само израз и потврда система самоуправљања, па му је примерено, некако симетрично, како по садржини тако и по облику. Ово право се првенствено огледа у специфичним нормативним актима, који се називају самоуправни споразуми и друштвени договори, а поред тога обухвата и сву базичну правну регулативу, статуте самоуправних организација и све подстатутарне нормативне акте. Чини се да је већ на овај начин постављена, готово, видљива граница између тзв. државног и тзв. самоуправног права. Међутим, помнута диференцијација и поларизација има неке дубље разлоге, па их треба открити. Ти разлози, вероватно, могу послужити за објашњење и извесних мерила на основу којих се може разликовати сваки од ових делова, а то су, рецимо, субјекти који учествују у односној нормативној делатности, начин стварања дотичних нормативних аката, садржина створених аката итд. Посреди су, вероватно, одређене разлике у природи самих друштвених односа који су предмет правног регулисања, различити интереси који се штите и изражавају, друштвене вредности које се изражавају. И не само то, чини се да је управо на подручју регулисања, које спада у тзв. самоуправно право, важно не само оно што је показатељ нормативног слоја или равни, него и оно што представља реалност тога права. И најзад, ово право има и елементе повезивања с државним правом, чак са државом и њеном принудом. Када никаквих веза ове врсте не би било, онда би ово право престало бити право. односно претворило би се у облик чисто друштвеног регулисања друштвених односа, нешто налик на системе регулисања какви су се већ свуда изградиле, рецимо, у спортским организацијама.

Према томе, чини се да исто онако као што нема апсолутне и механичке супротности између државног система и самоуправљачког система, него се ови повезују, па и у извесној мери прожимају, исто тако нема неких оштрих и механичких граница између тзв. државног права и тзв. самоуправног права. То су заиста већ довољно издиференциране хемисфере, при чему је државност и изразита и, тако рећи, чиста у првом делу, а самоуправност преовлађујућа у другом делу, али и са неопходним елементима карактеристичним за право, међу којима се налази организована заштита. При томе, уколико оба ова дела права имају социјалистички карактер, уколико заиста и све више изражавају садржинске и суштинске домете у развоју социјализма, нема разлога да се сматрају некаквим пуким антиподима. Обратно, ако је државно право оптерећено разним несоцијалистичким примесима, а самоуправно право постаје доиста и противтежа и својеврсна негација тих примеса, онда развијање тзв. самоуправног права обележава стварање историјски новог облика регулисања најважнијих процеса и односа, па дакле и

ишчезавања права, односно сужавања његовог простора, померање његових граница.

9. — У вези с овом поларизацијом, као и другим које су истицане у правној науци, а нарочито осталим диференцијацијама правног система на мање делове, разне комплексе и спетове правних институција, искрсава и тематски и проблемски круг *симетричности свега овога и диференцијације научно-правних дисциплина*. Наиме, постављају се разна питања о међузависности поделе правног система и система правне науке. Најпре, треба увек водити рачуна о томе да су то две различите ствари, а не истоветне, па их никако не треба бркати. Такође, једно је унутрашња диференцијација самог правног система, сходно његовом иманентном развоју, разрастању, разгрананању, ширењу и покривању многих и различитих подручја друштвеног живота, а друго је, очигледно, нека уобичајена или неуобичајена систематизација правног материјала. Као што је познато, у традиционалној правној науци уобичајено је истицање диференцијације правног система на „гране права” која повлачи за собом симетричну поделу позитивно-правних дисциплина. То је до те мере схематизовано да се чини, просто, немогућим да се изврши и нека друкчија подела, односно да се пође од неких друкчијих диференцијација, па следствено томе изграде и одговарајуће научне дисциплине. Међутим, то никако није немогуће, мада би, вероватно, искрсле многе тешкоће и то првенствено због сувише снажне укорењености традиционалне поделе, у вези с којом је уследио и специјалистички профил научних радника, поделе у наставним плановима и програмима изучавања права.

Што се тиче нашег правног система, који показује многе новине, вероватно би ваљало улагати напоре да се пре свега утврде и неке друге диференцијације правног система, попут оне поделе на тзв. државно и тзв. самоуправно право, на разне комплексе и спетове правних институција, па сходно томе изграђивати и друкчији систем правних дисциплина. Све дотле док се тако не поступи, вероватно ће низ запажања и тврдњи остајати само као занимљиви предлози и претпоставке, али без неопходне разраде. Свакако да такви покушаји имају научно и практично оправдање.

V. Утврђена полазишта

На крају овог разматрања, уместо закључка, треба истаћи неке напомене. Пре свега сам карактер разматрања је наметао ограничење на извесни низ онтолошких и методолошких претпоставки научног проучавања правног система уопште, па следствено томе и правног система Југославије. То значи да су, вероватно, изостале неке претпоставке о којима је могло нешто да се каже. Међутим, на основу реченог може уследити и одговарајуће третирање онога што није, из било ког разлога, добило место у овом разматрању. Исто тако, оно што је захваћено

никако није могло да буде исцрпно, потпуно и заокружено претресано. То је само назначено и оцртано у општим потезима, али и на основу тога се може назрети правац и изглед неког темељнијег претресања истих ствари. Поред тога, извесна ограничења су се наметала и због тога што је било неопходно истовремено оцртавање обухваћених токова наше правне науке, али и са становишта које и сам заузимам и настојим да покажем колико год је то могућно. Као што је показано, све дотичне претпоставке своде се на правни систем као предмет истраживања, с једне стране, и на многа питања научног приступа томе предмету. У вези с тим се увек уобличавају, мање или више, одговарајући појмови и поставке, а као резултат свега појављују се извесне концепције о целини предмета или појединим његовим моментима. Управо због тога увек и постоји неки општи оквир у којем се свако научно истраживање налази, у којем се креће и истраживање и осмишљавање датог предмета. Наравно, уколико је тај општи оквир јасније и потпуније постављен, утолико је успешније и научно истраживање. Јер, тако се добија неопходна оријентација и олакшава сналажење у маси различитих питања. У погледу правних система Југославије заиста искрсавају многа, изванредно занимљива, а још недовољно научно претресана питања. Услед тога, сваки општији захват, а такав је овај, неизбежно може пружити само наговештај о постојећим или могућим правцима разматрања. Тек у посебним претресањима неког мањег круга питања, а нарочито једног тематски и проблемски одређеног, може уследити и потпуније осветљавање дотичних ствари. Чини се да је сасвим очигледно да је предмет толико значајан, теоријски и практично, да заслужује баш такве приступе. Следствено томе, и ово разматрање представља, у ствари, само утврђивање полазишта за даља, потпунија и темељитија научна истраживања, која ће свакако уследити у нашој правној науци, па и осталим наукама. Што се мене тиче, наравно, овим разматрањем настојао сам да што адекватније утврдим полазишта и својих предстојећих истраживања правног система Југославије.

др Стеван К. Врачар

РЕЗЮМЕ

Предпосылки научного изучения правовой системы Югославии

Указывая на недостаточное научное изучение правовой системы Югославии, автор настаивает на необходимости рассмотрения всех важнейших онтологических и методологических предпосылок для современного всестороннего и глубокого анализа этого предмета. В соответствии со своим синтетически-реалистическим пониманием права и в духе современной общей теории системы автор считает, что правовая система не только сводится к „совокупности общих правовых норм“, но и отвергает укоренившееся традиционное понимание и нормативистически-позитивистическую трактовку этого предмета. Зарисовывая основные понятия — понятие права, понятие правовой системы и понятие частичной единицы правовой системы, автор указывает на сложность и множество элементов права как особой общественно-духовной структуры в рамках политически устроенного общества. Следовательно, автор указывает и на объемистость тематики и проблематики правовой системы Югославии и потому излагает ряд важнейших предпосылок, особо подчеркивая те, что являются новшеством и спецификой югославского социалистического права. Таким образом утверждены исходные точки для дальнейших более детальных исследований отдельных вопросов и элементов правовой системы Югославии.

A SUMMARY

Pre-Requisites for Scientific Analysis of the legal system of Yugoslavia

Pointing to the insufficiency of the up-to-date scientific analysis of the legal system in Yugoslavia, the author insists on the necessity of determining all of the main and most important methodological and ontological pre-requisites for a modern, versatile and deep study of this subject. In line with his own synthetical and realistic concept of law, and in the spirit of the general modern theory of systems, the author stands on the point of view that the legal system can not be reduced to a mere „aggregate of general legal norms“, rejecting the deep-rooted traditional concept and the normativistic and positivistic treatment of this subject. Underlining the key concepts of the subject — the concept of law, the concept of the legal system, and the concept of the distributive unit of the legal system, the author describes the complexity and multitude of legal elements as special social and spiritual structures within the politically organised social community. Consequently, the author points to the magnitude of the subject and the problems of the legal system of Yugoslavia, putting forth several most important suppositions, especially emphasising those representing new and specific characteristic of the socialist law of Yugoslavia. Thus, there have been determined the starting points for a further and more detailed study of some aspects and elements of the legal system of Yugoslavia.

R É S U M É

Les hypothèses de l'étude scientifique du système juridique de la Yougoslavie

En signalant l'insuffisance des études scientifiques du système juridique de la Yougoslavie qui ont été effectuées jusqu'à présent, l'auteur insiste sur la nécessité de la prise en considération de toutes les hypothèses ontologiques et méthodologiques les plus importantes pour une analyse approfondie, universelle et moderne de cette matière. En conformité avec sa conception synthético-réaliste du droit, et dans l'esprit de la théorie générale moderne du système, l'auteur considère que le système ne se réduit pas seulement à la "totalité des normes juridiques générale", en conséquence il rejette les idées traditionnelles enracinées et les traitements normatifs et positivistes de cette matière. En retraçant les notinos-clefs — la notion du droit, la notion du système juridique et la notion de l'unité partitive du système juridique, l'auteur explique la complexité et la multitude des éléments du droit en tant que structures socio-spirituelles particulières dans les cadres de la communauté sociale politiquement organisée. Conséquemment, l'auteur signale le caractère volumineux du thème et du problème du système juridique de la Yougoslavie et c'est la raison pour laquelle il expose toute une série de prémisses les plus importantes, en soulignant surtout ce qui représente la nouveauté et la spécificité du droit socialiste yougoslave. De cette manière les points de départ sont déterminés qui serviront de base aux recherches ultérieures et plus détaillées de certains aspects et éléments du système juridique de la Yougoslavie.

ГРАНСКИ ПРИНЦИП ОРГАНИЗОВАЊА ОСИГУРАЊА КАО УСТАВНО НАЧЕЛО И ЊЕГОВО СПРОВОЂЕЊЕ У ПРАКСИ ЗАЈЕДНИЦА ОСИГУРАЊА

1. Још у периоду примене Уставних амандмана од 1971. године, у пракси осигурања су се појавиле две тенденције у налажењу облика организовања осигураника: једна је полазила од територијалног принципа по коме је основни организациони облик повезивања осигураника представљао скуп осигураника са одређеног подручја којима прете различити ризици, а друга је узимала као основни облик удруживања заједницу осигураника којима прете исти или слични ризици, то јест, полазила је од гранске заједнице као основног облика удруживања осигураника; у првом случају критеријум је територијална припадност-осигураника, а у другом, припадност одређеној врсти осигурања.

2. Устав СФРЈ од 1974. године определио се за грански принцип организовања осигурања. Он је предвидео да се заједница осигурања може оснивати за осигурање од истоврсних, односно сродних врста ризика, односно штета или од више различитих врста ризика, односно штета. Међутим, у заједници осигурања у којој се удружују средства ради осигурања од више различитих ризика, осигураници који удружују средства ради осигурања од истоврсних или сродних врста ризика, односно штета, обавезно образују посебне заједнице ризика и удружују средства у посебне фондове осигурања за те штете (члан 42).

3. На тај начин, основни конституционални облици организације осигурања, предвиђени самим Уставом, постали су: заједница осигурања и заједница ризика. Најважнији законски извор регулисања статусног положаја осигуравајућих организација у нас, донет после Устава, Закон о основама система осигурања имовине и лица, од 1976. године (Сл. лист СФРЈ, бр. 24/1976), поред поменутог два основна облика организовања, наговештава да постоје „и други облици удруживања и организовања” (члан 9), а затим предвиђа да „заједница осигурања може имати пословне јединице” (члан 7, ст. 4). Сви републички закони о осигурању који су потом донети обраћају пажњу на пословне јединице у заједници осигурања, предвиђајући, међутим, само основне одредбе о њима, а остављајући општим самоуправним актима заједница осигурања да ближе одреде њихов положај (1).

(1) Посебне законе о осигурању донеле су: СР Босна и Херцеговина (Закон о осигурању имовине и лица, Сл. лист СР БиХ, бр. 21/1977), СР Македонија (Закон за осигу-

4. Полазећи од уставних начела и законских одредаба, осигураници својим општим актима (самоуправним споразумом о оснивању и статуту) створили су такве облике организовања делатности осигурања у којима се, прво, преплићу облици самоуправног организовања и облици пословања, и друго, где се раздвајају три нивоа организовања: ниво заједнице осигурања, ниво заједнице ризика (пошто су све заједнице осигурања општег типа) и ниво организовања на подручју пословне јединице. Расподела самоуправних функција као и послова по овим нивоима, како је извршена у нашим заједницама осигурања, наводи на интересантне закључке у погледу остваривања основног опредељења Устава, тј. прихватања гранског организовања. Наиме, може се поставити питање да ли је тај принцип до краја поштован, или је тежња ка територијалном принципу организовања упркос томе дошла до јачег изражаја и из којих разлога. Чињеница је да се на нивоу пословне јединице (заједница осигураника, основна заједница ризика, итд.) остварују значајна самоуправни права осигураника, и то у сфери управљања средствима осигурања. Чињеница је, такође да су заједнице ризика различито организоване, тако да су у неким заједницама осигурања знатно удаљене од основног захтева Устава и закона, а наиме, да је реч о истоврсним односно сродним врстама ризика, односно штета. — Сматрају смо, стога, да је од интереса анализирати поједина решења организационих облика у нашим заједницама осигурања, пре него што се донесе закључак у односу на постављена питања.

§ 1. Врсте заједница осигурања

5. Заједница осигурања може бити основана као заједница општег типа или као специјализована заједница осигурања. У заједници осигурања општег типа врши се осигурање имовине и лица од више различитих врста ризика односно штета. У специјализованој заједници врши се осигурање од истоврсних односно средњих врста ризика односно штета. Отуда се у овој последњој не образују посебне заједнице ризика (2).

6. Осигураници бирају облик удруживања средстава ради осигурања на самоуправној основи и у зависности од свој интереса. Они, према томе, треба да процене предности једног или другог типа заједнице осигурања. Сматра се да општи тип заједнице осигурања има следеће предности:

— постиже се пуна узајамност и солидарност свих осигураника који удружују средства у заједници без обзира на грану осигурања;

рање имоти и лица, 1977) СР Србија (Закон о систему осигурања имовине и лица, Сл. гласник СРС бр. 21/1977), СР Хрватска (Народне новине, бр. 53/1977), СР Црна Гора (Сл. лист бр. 37/1977), САП Војводина (Закон о осигурању имовине и лица, Сл. лист САПВ, бр. 24/1977), САП Косово (Закон о систему осигурања имовине и лица, Сл. лист САПК бр. 25/1977.

(2) Члан 6, ст. 4. Закона о систему осигурања имовине и лица СР Србије од 25. маја 1977. године

— изравнавање ризика у времену и простору врши се значајним делом у самој заједници осигурања, те нема потребе да се већи део ризика уступа другим заједницама осигурања, а то значи да је већа могућност пласирања средстава која у њој остају;

— могућност да се прати кретање премија и штета за више грана осигурања утиче на бољу тарифну политику, ефикасније коришћење преливања средстава ради покрића обавеза из једне гране у другу грану што је нужност и поред спречавања трајног и неоправданог преливања;

— ствара се могућност задовољења захтева осигураника који желе да се једном полисом покрију од више различитих ризика.

Специјализована заједница осигурања има предности које се огледају у следећем:

— нема могућности мешања средстава између осигураника разних грана што онемогућава неоправдано преливање;

— оне боље одговарају захтевима технике осигурања, јер се начело узајамности остварује на хомогеним ризицима — статистичка обрада и евидентирање ризика обавља се на хомогеним групацијама ризика;

— јединствени услови осигурања и тарифе премија такође се доносе за поједине врсте осигурања⁽³⁾;

— износ средстава за резерве сигурности утврђује се за сваку поједину заједницу ризика⁽⁴⁾, дакле, такође по врстама осигурања;

— постиже се боља унутрашња организација;

— у случају већих штета врши се брза корекција тарифа премија и успостављање равнотеже између фондова и штета.

Упркос овоме, наше заједнице осигураника су готово искључиво организоване као заједница општег типа.

§ 2. Заједница ризика

а) Заједница ризика као обавезан облик удруживања осигураника

7. Осигураници који удружју средства у заједници осигурања општег типа; обавезни су, на основу уставних и законских одредаба, да образују посебне заједнице ризика „за осигурање од истоврсних, односно сродних врста ризика, односно штета“ (чла 3, ст. 2. Закона о основама система осигурања имовине и лица). Закон није одредио које су опасности истоврсне или сродне, нити је дао неке критеријуме по којима се то има одредити. Он је препустио самим осигураницима да одлуче колико ће и каквих заједница ризика образовати у заједници осигурања: „Самоуправним споразумом о оснивању заједнице осигурања утврђују се истоврсне или сродне врсте ризика, односно штета за које се образују заједнице ризика и посебни фондови осигурања за те штете.“ (Члан 8, ст. 1. Закона о основама система осигурања имовине и лица). — Једини изузетак од овога је предвиђен за осигурање лица од последица несрећног случаја и за осигурање живота, за која се, према закону,

⁽³⁾ Члан 11. Закона о систему осигурања имовине и лица, СР Србије.

⁽⁴⁾ Члан 12, ст. 2. Закона о основама система осигурања имовине и лица.

образује посебна заједница ризика у којој средства осигурања живота морају посебно да се воде (члан 8, став 2).

Груписање осигураника по истоврсности (или сличности) опасности која се осигурањем покрива јесте логична последица економске нужности повезивања путем удруживања средстава осигурања и основног захтева да осигураници управљају својим средствима. Заједнички интерес имају очигледно они осигураници који су изложени истим ризицима и који треба да сносе подједнако тежину тих ризика, то јест, да плате исту цену за ризик исте тежине који их угрожава. Њихова средства, према томе, не треба да се мешају са средствима осигураника других врста у којих је цена покрића већа или мања према тежини њиховог ризика. Заједница ризика се према томе, појављује, са једне стране, као ризична заједница која најбоље одговара техничкој организација осигурања, а са друге стране, као друштвено-економска категорија, као облик организовања осигураника у коме они остварују своја изворна права управљања средствима осигурања.

Полазећи од оваквог општег положаја заједнице ризика и од извесне аналогije између заједнице осигурања која има заједнице ризика у свом саставу, и радне организације која има основне организације удруженог рада у свом саставу, постављало се у пракси питање ко је старији — заједница ризика или заједница осигурања? Наиме, питање је да ли се прво оснивају заједнице ризика које потом оснивају (удружују се у) заједницу осигурања, или се најпре оснива заједница осигурања, а онда се у њој образују заједнице ризика? Судећи по дикцији устава и закона ово друго решење је ближе ономе што се желело: осигураници се удружују у заједнице осигурања; у заједницама осигурања се образују посебне заједнице ризика и удружују средства у посебне фондове. Са друге стране, јасно је да заједница ризика не може да постоји сама за себе, него само у заједници осигурања — (као што ни основна организација удруженог рада не може да постоји ван радне организације).

б) Спровођење законских одредаба у пракси заједница осигурања

8. Као што је речено, Закон се није упуштао у одређивање броја заједница ризика које треба да постоје, као ни критерија за њихово формирање. Самим тим претпоставља се могућност различитих решења у пракси наших заједница осигурања. Ипак, начин на који су оне формиране дао је повода неким писцима да поставе питање да ли су поједина решења у складу са уставом и законом⁽⁵⁾.

Код неких заједница осигурања као истоврсне опасности (дакле, припадају једној истој заједници ризика), сврстане су, на пример: комбиновано осигурање моторних возила, одговорност из држања и употребе моторних возила, имовине железничких предузећа, приредаба од

(5) Проф. др Јоже Бонцел, Изравнавање опасности, пословање и самоуправљање по новом Закону, Осигурање и привреда, бр. 10/1976, стр. 20.

атмосферских падавина, самоходних машина, гаранцијско осигурање (заједница ризика за осигурање моторних возила и од одговорности ЗОИЛ „Дунав“). Или, у истој су заједници ризика: пожар, осигурање грађевинарства, филмских организација, гаранцијско осигурање, осигурање животиња, атомских ризика, усева и плодова, осигурање робе у превозу, бродова у изградњи, домаћих и иностраних кредита, итд. (заједница ризика осигурања имовине ЗОИЛ „Сарајево“). Груписане су опасности у врло велике заједнице ризика, тако да њих има, по правилу, само неколико. То су најчешће: заједница ризика цивила и индустрије, заједница ризика пољопривреде (ове две се негде појављују и заједно као: заједница ризика осигурања имовине), затим, заједница ризика за осигурање моторних возила и од одговорности, заједница ризика транспорта и кредита (ове се негде спајају у заједницу ризика осигурања у саобраћају), и, најзад, као обавезна по самом закону — заједница ризика осигурања лица.

Критеријуми за повезивање осигураника у заједнице ризика су такође врло различити. Додуше и сам Закон оставља својим широким формулацијама могућност различитих решења: „истоврсне односно сродне врсте ризика, односно штета“. Истоврсност се односи свакако на природну опасност као што су: пожар, град, несрећни случај, крађа, саобраћајна незгода, итд., али такође и на то да ови ризици угрожавају одређене предмете — док други предмети не могу да буду њима угрожени (по овоме се не би могли да нађу у истој заједници ризика на пример, пољопривредни производи који су изложени граду и роба у хладњачама или потрошачки кредити). Истини за вољу, у пракси није увек могуће постићи потпуну истоврсност у изнетом смислу, те се јављају комбинације врста опасности у којима је ипак једна од њих основна по томе што угрожава највећи број објеката. Но и поред тога у пракси наших заједница осигурања (уосталом, и у пракси осигурања других земаља) јасно су се оформиле одређене врсте ризика које служе као основа за захтеве техничке организације осигурања. Утолико више заслужују пажњу аргументи који се истичу против постојећег груписања које сада постоји у пракси наших заједница осигурања. Наиме, сматра се да разноврсност опасности и разноврсност самих тих објеката који се групишу ствара нехомогеност заједнице ризика, што погоршава један од битних услова за изравнавање опасности; због тога су потребне веће резерве сигурности и веће премије; даље то може довести до аутоматског преливања средстава из једне гране (позитивне) у другу грану (негативну) осигурања, јер је изравнавање опасности за више повезаних грана заједничко (6); — ово све наводи на закључак да ризичне заједнице у нашим заједницама осигурања нису створене према објективним мерилима него према субјективном критерију, то јест, према материјалним

(6) Ово има за последицу смањење способности брзог реаговања одговарајућом променом премијске тарифе на случајеве негативних грана повезаних у заједницу ризика, а то опет, води подтарифирању и надтарифирању да би се успоставила равнотежа у мешовитом израчунавању опасности — или, чак и због тога да би се намерно једна грана развијала на рачун друге. — Међутим, како се примећује, ове негативне последице мешовитог израчунавања опасности уклањају се у пракси тарифама које су јединствене за све заједнице осигурања, које, опет, пошто су одређене према најслабијем учеснику (а фактички су картелне) свима осталима омогућују неоправдану ренту.

могућностима сваке од њих, другим речима да оне нису функција истоврсности опасности по уставу, а то, према овом мишљењу, не само да је противуствано, него може имати и опасне финансијске последице по сигурност осигураника (7).

Најоригиналнија је организација заједница ризика у Заједници осигурања „Триглав“ (и најмање у складу са критеријумом који садрже Устав и Закон). Овде су заједнице ризика, којих има пет (заједница ризика осигурања у индустрији, заједница ризика осигурања у пољопривреди, заједница ризика осигурања у саобраћају, заједница ризика осигурања у комуналној и друштвеној делатности и заједница ризика осигурања лица) оформљене према доходовној повезаности: „Заједница ризика је самоуправна заједница осигураника међусобно повезаних на основу солидарности и узајамности и доходовно међузависних, коју осигураници формирају у заједници осигурања у којој удружују своја средства за осигурање имовине и лица.“ (Члан 68. Статута Заједнице осигурања „Триглав“, од 31. марта 1977). У овој заједници осигурања осигураници се удружују у поједину заједницу ризика према подручјима делатности која се утврђују самоуправним споразумом о оснивању. Предвиђена је и могућност другачијег организовања постојећих заједница ризика и то у случају „када се у надградњи друштвено-економских односа у удруженом раду осигураници повежу доходовно на неки други начин, од начина опредељеног самоуправним споразумом о конституисању“ (члан 71. Статута). (Примера ради, подручја делатности која се налазе у заједници ризика у саобраћају су: саобраћај и везе, угоститељство и туризам, моторна возила).

в) Правни положај заједнице ризика

9. Као и заједница осигурања, и заједница ризика има својство правног лица. Закон о основама система осигурања имовине и лица, дајући ово својство заједници ризика, прекинуо је са до тада постојећим дилемама око њиховог правног субјективитета, јер Устав то својство није изричито предвиђао. Овакво решење свакако одговара друштвено-економском положају осигураника у заједницама ризика. Јер, заједнице ризика, иако не постоје као самостални облик удруживања (већ једино у заједници осигурања) представљају основни организациони облик удруживања осигураника: у њима они одлучују о пословима и средствима осигурања, у њима се образују резерве сигурности, оне су носиоци тарифне политике и политике осигурања (доносе услове осигурања и тарифе премија). Отуда је једино логично да и заједница ризика има својство правног лица „са правима, обавезама и одговорностима које имају на основу устава, закона и самоуправног споразума о оснивању заједнице осигурања“ (члан 9. Закона о основама система осигурања имовине и лица). У заједници ризика се остварују изворна основна права осигураника на управљање средствима и пословима осигу-

(7) Ј. Бонцељ, оп. цит., стр 24—25.

рања (односно у њеним деловима — ако је тако организована). Према овој идеји, која је најближа интенцији Устава и Закона, права која се остварују на нивоу заједнице осигурања су права чије су вршење заједнице ризика пренеле на заједницу осигурања⁽⁸⁾.

Заједница ризика, исто као и заједница осигурања, има свој статут, којим се уређују међусобни односи осигураника, управљање и пословање заједницом ризика и друга питања. Статут заједнице ризика мора да буде у складу са самоуправним споразумом о оснивању заједнице осигурања и са статутом заједнице осигурања⁽⁹⁾.

г) Међусобни односи заједница ризика и заједница ризика и заједница осигурања — Односи према трећим лицима

10. Ручоводно начело за односе између појединих заједница ризика у заједници осигурања садржи Устав СФРЈ: „...Осигураници у заједницама ризика, споразумно са другим осигураницима у истој заједници осигурања, утврђују под којим се условима средства фондова намењена за измиривање обавеза за једну врсту штета могу употребљавати за измиривање обавеза за друге врсте штета.” (Члан 42. ст. 2). Закон о основама система осигурања имовине и лица понавља ово уставно начело и указује да „Средства једне заједнице ризика не могу се без сагласности те заједнице употребити за извршавање обавеза других заједница ризика” (члан 24. ст. 1). У неким заједницама осигурања ова питања су регулисана самоуправним споразумом о оснивању заједнице осигурања. Тако, на пример, у споразуму о оснивању ЗОИЛ „Дунав” предвиђено је да у случају када заједница ризика није у могућности да покрије своје обавезе по основу осигурања, користе се средства других заједница ризика сразмерно њиховој величини изнад утврђеног минималног износа средства резерви сигурности; — ова средства се користе у виду позајмице, сем кад заједница ризика није у могућности да покрије своје обавезе због неубичајено великих последица штетних догађаја (члан 37). Услови под којима се средства позајмљују утврђују се споразумно између заједница ризика. Међутим, негде се наглашава да заједнице ризика не врше трајно преливање средстава из друштвеног у приватни сектор и обрнуто (члан 64. поменутог споразума ЗОИЛ „Дунав”).

11. Заједница осигурања, по правилу, одговара за обавезе према осигураницима свим средствима којима располаже. При томе, заједнице ризика у њеном саставу одговарају за обавезе заједнице осигурања неограничено и солидарно (на пример: члан 75. Статута Заједнице осигурања „Триглав”; члан 12. Статута ЗОИЛ „Нови Сад”). У неким стату-

⁽⁸⁾ У Самоуправном споразуму о основању ЗОИЛ „Сарајево” предвиђа се: „У правном саобраћају са трећим лицима заједнице ризика своја права преносе на Заједницу” (члан 11).

⁽⁹⁾ Тако предвиђају: Закон о систему осигурања имовине и лица СР Србије, члан 7.; Закон о осигурању имовине и лица СР БиХ, члан 13, Закон о систему осигурања имовине и лица САНК, члан 9.

тима предвиђена је и одговорност за обавезе заједнице ризика према трећим лицима, као на пример у статуту ЗОИЛ „Нови Сад”, члан 12, ст. 2.: „За обавезе једне заједнице ризика одговарају неограничено солидарно остале заједнице ризика и Заједница осигурања.”

§ 3. Пословно подручје као основ организације пословања и осигураника

а) Факултативан облик удруживања осигураника

12. Закон о основама система осигурања имовине и лица у члану 7. став 4. каже да „Заједница осигурања може имати пословне јединице”. Ова одредба је тек зачетак једног регулационог акта који ће нешто ближе прихватити републички закони, а детаљно разрадити у самоуправним актима заједнице осигурања — и то на начин да пословна јединица не представља само облик у коме се одвија пословање заједнице, него истовремено и основ организовања осигураника у коме они остварују своја права управљања средствима осигурања.

13. Закон о осигурању имовине и лица СР БиХ, од 1977. године, одређује да се пословна јединица заједнице осигурања може образовати за обављање појединих врста послова осигурања или за обављање послова осигурања на одређеном подручју; затим, да се овлашћења, права, обавезе и одговорности пословне јединице и послови које оне обављају утврђују статутом заједнице осигурања у складу са самоуправним споразумом о оснивању заједнице осигурања (члан 11.). Скоро истоветну одредбу садржи Закон о систему осигурања имовине и лица САПК, од 1977. године (члан 8). Закон о осигурању имовине и лица САП Војводине, од 1977. године, дефинише пословну јединицу као „организациони облик заједнице осигурања, образована у заједници осигурања ради ефикаснијег, непосреднијег и економичнијег остваривања циљева осигурања” (члан 4, ст. 1); затим да „Самоуправним споразумом о оснивању заједнице осигурања одређују се други облици организовања и удруживања заједнице осигурања и заједнице ризика — пословне јединице и утврђују њихова делатност, овлашћења, права, обавезе и одговорности и послови који се у њима обављају” (члан 3); према овом Закону, пословна јединица је и правно лице (члан 5). — Најдетаљније одредбе о пословној јединици садржи Закон о систему осигурања имовине и лица СР Србије, од 1977. године. Он предвиђа заједницу осигураника као пословну јединицу коју може да образује заједница осигурања, а затим одређује којим се пословима она може да бави, и која права осигураници могу да врше у заједници осигураника.

б) Заједница осигураника

14. Закон о систему осигурања имовине и лица СР Србије предвиђа заједницу осигураника као пословну јединицу заједнице осигурања (дакле, не предвиђа могућност да и заједница ризика образује своју

пословну јединицу). Међутим, према овом Закону, заједница осигура-ника извршава послове и заједнице осигурања и заједнице ризика. Те послове Закон набраја: закључује уговор о осигурању, предузима друге радње и послове који се односе на заснивање односа осигурања, извршава обавезе према осигураницима, учествује у поступку пред судовима у споровима за накнаду штете, врши наплату премије, остварује регресне захтеве и извршава друге послове предвиђене самоуправним споразумом о оснивању заједнице осигурања (члан 8. став 2).

Неопходно је, разуме се, да заједница осигураника у извршавању набројаних послова има својство правног лица и да буде уписана у регистар код надлежног суда, што закон такође предвиђа (члан 9).

15. Очигледно је да у овом својству, тј. извршавајући поменуте послове, заједница осигураника представља организациони облик пословања: оснива се за пословно подручје; према њој се обликује и радна заједница, која се образује за обављање послова на пословном подручју једне заједнице осигураника или за обављање послова на пословном подручју више заједница осигураника (члан 6. Самоуправног споразума о образовању и међусобним односима радних заједница заједнице осигурања имовине и лица „Дунав”, од 29. XII 1977).

У том смислу се у пракси оснивају заједнице осигураника општег типа или специјализоване. Заједнице осигураника општег типа спроводе осигурања из предмета пословања свих посебних заједница ризика на својој територији, док специјализована заједница осигураника спроводи осигурања претежно из предмета пословања једне заједнице ризика (на пример, постоји специјализована заједница осигураника моторних возила за подручје града Београда, или специјализована заједница осигураника транспорта и кредита за Југославију). Уосталом, заједница осигураника, према Самоуправном споразуму о оснивању ЗОИЛ „Дунав” може се образовати само ако су испуњени следећи услови: 1 — да постоје економски услови за развој послова осигурања на подручју, и 2 — да је заједница осигурања већ развила послове у обиму (или се то са сигурношћу очекује) који обезбеђује средства за успешно и економично обављање послова, за пружање квалитетних услуга као и за покриће трошкова пословања радне заједнице (члан 2).

16. Међутим, заједница осигураника није само пословна јединица. Она истовремено представља и организациони облик повезивања осигура-ника на одређеном подручју. Још у периоду Уставних амандмана биле су на неким подручјима наше земље веома јаке тенденције за територијалним повезивањем осигураника. Основна идеја је у проналажењу облика приближавања управљања осигураницима и омогућавање вршења неких права што непосредније од стране осигураника. У том циљу су стваране заједнице осигураника, истих или различитих грана осигурања, који се налазе на истом подручју, то јест на ужој територији. Данас, пошто је Устав одбацио територијални концепт организовања осигура-ника као основни, ови облици повезивања не би могли да представљају принцип удруживања и облика у којима настају тзв. изворна права осигураника.

Отуда закон предвиђа да осигураници у заједници осигураника могу да врше само одређена права у унапређењу пословања, коришћењу средстава превентиве и депоновању и улагању средстава осигурања, у складу са самоуправним споразумом о оснивању заједнице осигурања, статутом заједнице осигурања, статутом заједнице ризика и другим општим актима заједнице осигурања и заједнице ризика (члан 10). Ово се може схватити тако да осигураници у заједницама осигураника немају изворна права, већ само ограничена права управљања и располагања средствима осигурања.

Осигураници управљају заједницама осигураника на начин сличан као и у другим облицима повезивања то јест, у заједницама ризика и заједници осигурања. Они своја права остварују путем делегације и преко делегата у органима управљања. Међутим, од интереса је видети која су права и садржина овлашћења која осигураници на овом нивоу организовања остварују — да би се могла дати оцена о његовом значају. Према Самоуправном споразуму о оснивању ЗОИЛ „Дунав” скупштина, као орган управљања у заједници осигураника, одлучује: о имовини и средствима заједнице осигурања, односно заједнице ризика, која се воде на рачунима заједнице осигураника; о средствима и спровођењу превентивних и репресивних мера на свом пословном подручју; о удруживању средстава којима располаже у складу са критеријумима и начелима које доносе скупштине заједнице осигураника и заједнице ризика (члан 106). А та средства изгледају овако: на рачунима заједнице осигураника налазе се целокупна бруто премија, техничка премија осигурања живота, техничка премија осталих осигурања, резерва сигурности осигурања живота, 80% резерве сигурности осталих осигурања, математичка резерва осигурања живота и 70% фонда превентиве (20% фонда превентиве налази се на рачунима заједнице ризика, а преосталих 10% на рачуну заједнице осигурања).

17. Према томе, може се закључити да заједнице осигураника имају следећа својства: 1 — оне представљају територијални облик повезивања осигураника (исте или различитих врста осигурања); 2 — иако самоуправни облици организовања осигураника, оне немају тзв. изворна права управљања, међутим, иако је реч само о „одређеним” правима управљања и располагања средствима осигурања, реч је, у ствари, о најзначајнијим правима, јер се на рачунима ових заједница налази највећи део средстава осигурања; 3 — истовремено, заједница осигураника представља и пословну јединицу на којој се одвија пословање заједнице осигурања и заједнице ризика и према којој се обликује и радна заједница (као целина или у деловима).

18. *Заједница подручја.* — Заједнице осигураника могу да се удружују ради обављања заједничких послова на територији на којој се налазе. Тако, специјализоване заједнице осигураника са подручја Београда удружују се у Заједницу подручја за град Београд. Ова заједница обавља заједничке послове за све специјализоване заједнице осигураника за подручје Београда, и то: дугорочни програм и средњорочни план развоја осигурања на подручју града Београда; јединствено деловање

ради предупређења штетних догађаја; политика удруживања привремено слободних средстава ради учешћа у развоју града сагласно његовим потребама и потребама развоја осигурања; регулисање међусобних права и обавеза дела радне заједнице који опслужује осигуранике са подручја града Београда, и сл.

Заједница подручја има својство правног лица. Она има свој пословодни орган — директора Заједнице подручја. Њега именује скупштина заједнице подручја. Директор заједнице подручја представља и заступа заједницу подручја и руководи делом радне заједнице која врши послове осигураника са подручја Београда. — Скупштину заједнице подручја образују делегати скупштина специјализованих заједница осигураника. Она има своје органе: извршни одбор, одбор за финансије и одбор за превентиву.

19. *Филијале.* Са друге стране, заједнице осигураника могу да организују као своје делове филијале (олуку о оснивању филијале доноси скупштина заједнице осигураника уз сагласност скупштине заједнице осигурања). Филијала може да се оснује ако су испуњени одређени услови: — да подручје представља економску целину и да портфељ осигурања обезбеђује трошкове пословања филијале; — да су обезбеђени потребни стручни кадрови; — да заједница осигураника у чијем се саставу образује филијала обезбеди потребне материјалне и техничке услове за рад филијале.

Као облик пословања филијале обавља послове за заједницу осигурања и за заједницу ризика: закључује уговоре о осигурању, извршава обавезе према осигураницима, врши наплату премије, итд.

Као облик организовања осигураника филијала има збор делегата осигураника. Делегације осигураника са пословног подручја филијале врше избор делегата за збор делегата. Збор има свој одбор за финансијска питања и превентиву као свој извршни орган. У надлежност збора делегата долазе: утврђивање плана и програма развоја филијале, утврђивање биланса пословања филијале, одлучивање о удруживању слободних средстава осигурања која се налазе на рачунима филијале, утврђивање мера за проширење обухвата осигурања на свом подручју, итд.

в) основна заједница ризика

20. У другим социјалистичким републикама, ван СР Србије, осигураници у заједницама ризика се такође организују на територијалној основи, полазећи од пословног подручја као основе. Пословне јединице, чије оснивање предвиђају и републички закони о осигурању (супра, бр. 1) и овде су прилагођене организацији осигураника (или обрнуто!). Пословно подручје се, према томе, јавља истовремено и као основ организовања осигураника и као основ организовања пословања — иако се не морају увек поклапати. Разлика у односу на заједницу

осигураника у СР Србији је ипак значајна, јер се на овим ужим територијама (пословно подручје) осигураници организују по заједницама ризика, дакле, не долази до мешања осигураника разних заједница ризика; међутим, ова разлика губи значај када се има у виду како су у неким заједницама осигурања оформљене заједнице ризика (обухватају осигуранике веома различитих грана осигурања), и када се има у виду да се у неким заједницама осигурања и ови облици удруживања осигураника потом спајају у више облике удруживања (заједнице подручја).

аа) Заједница осигурања „Триглав“

21. Према основним самоуправним општим актима⁽¹⁰⁾ ове заједнице осигурања, основна заједница ризика дефинише се као: основна самоуправна заједница на основу солидарности и узајамности међусобно повезаних и доходовно међузависних осигураника, коју осигураници у оквиру заједнице ризика оснивају на одређеном подручју. (Члан 56. Самоуправног споразума). Постављени су овим актом и услови који треба да буду испуњени за оснивање основне заједнице ризика:

- да постоје општи и економски услови за развој осигурања;
- да се удружи толико осигураника и са таквим средствима да је омогућено делимично изравнање ризика у свакој врсти осигурања;
- да постојећи портфељ осигурања обезбеђује довољно средстава за формирање укупног прихода радне заједнице и за проширење материјалне основе рада;
- да су испуњени услови за формирање органа управљања;
- да је радна заједница оспособљена за спровођење послова осигурања за све основне заједнице ризика на подручју (ако је способна да изврши поделу рада у оквиру јединствене организације пословања у заједници осигурања).

Основна заједница ризика је правно лице (као и заједница основних заједница ризика, заједнице ризика и заједнице осигурања), — наравно, са правима, обавезама и одговорностима које одређују самоуправни споразум о оснивању заједнице осигурања и њен статут. Према овим општим актима, основна заједница ризика иступа у правном промету у својству правног лица само унутар заједнице осигурања. Ових заједница има 94. Њихова делатност је:

- удруживање премија осигурања и подмиривање обавеза из осигурања,
- делимично поравнање опасности у оквиру своје надлежности.

Израђен је систем одговорности за обавезе према трећим лицима на начелима одговорности свим средствима којима располажу и неограничене солидарне одговорности за обавезе које предузимају виши

⁽¹⁰⁾ Samoupravni sporazum o konstituiranju in oblikovanju medsebojnih razmerlj zavarovancev zdrženih v Zavarovalni skupnosti „Triglav“, od decembra 1976. godine. — Статут Заједнице осигурања „Триглав“, од марта 1977. године.

облици удруживања којима оне припадају (за обавезе заједнице подручја, заједнице ризика и заједнице осигурања у којима су удружене).

Осигураници у основној заједници ризика управљају путем делегата у скупштини делегата и њеног органа — пословног одбора. Делегате за скупштине бирају конференције делегата (у оквиру поједине заједнице ризика на подручју општине). Основну заједницу ризика представља и заступа председник њеног пословног одбора.

22. *Заједница подручја*. — Сви осигураници на одређеном подручју организују заједницу основних заједница ризика. Тако се добија облик организовања осигураника који у многоме подсећа на заједницу осигураника општег типа (супра, бр. 15, 16). У оквиру заједнице подручја образује се радна заједница за обављање послова осигурања.

Циљ оснивања заједнице подручја јесте у приближавању услуга осигурања свим осигураницима на одређеном подручју и рационалност пословања радне заједнице. Отуда као критеријум за оснивање захтева да се ове заједнице формирају искључиво тамо где постоји најмање по једна основна заједница ризика у оквиру сваке заједнице ризика.

Заједница подручја је правно лице, има сва овлашћења за склапање уговора и за вршење других правних послова из круга делатности којом се бави. Она одговара за обавезе свим средствима којима располаже. Инокосни пословодни орган представља и заступа истовремено и заједницу подручја и њену радну заједницу.

Као организација осигураника, заједница подручја има органе управљања: скупштину делегата основних заједница ризика у заједници подручја, извршни одбор, инокосни пословодни орган и одбор самоуправне радничке контроле.

Као организација пословања, заједница подручја обавља: све послове осигурања за основне заједнице ризика повезане на свом подручју; услуге у вези са осигурањем за друге заједнице подручја и за друге заједнице осигурања; решава међународне аутомобилске штете и друге услуге за иностране осигуравајуће организације. Ради извршења ових послова образује се радна заједница заједнице подручја, Међутим, да би се послови осигурања приближили осигураницима организује се, као делови радне заједнице заједнице подручја, пословне јединице, представништва и заступништва.

23. *Представништво* је дефинисано као мањи део радне заједнице подручја лоциран изван седишта заједнице подручја или пословне јединице, који је, пре свега, организован ради склапања уговора о осигурању (у оквиру овлашћења заједнице подручја за одређене врсте осигурања), затим ради примања пријава и документације у вези са насталим осигураним случајевима, као и другим пословима по овлашћењу заједнице подручја.

24. *Заступништво* је, према Статуту заједнице осигурања „Триглав“, радно место заступника на одређеном подручју за склапање уговора о осигурању и то првенствено са грађанима и грађанскоправним лицима.

бб) Заједница осигурања имовине и лица „Сарајево”.

25. Самоуправна општа акта ЗОИЛ „Сарајево”⁽¹¹⁾ предвиђају организовање осигураника који припадају заједници ризика у основне заједнице ризика и то на начин да скупштина основне заједнице ризика представља „основни облик остваривања самоуправних права осигураника на нивоу заједнице ризика са одређеног подручја”. Скупштина основне заједнице ризика образује се за једну или више општина, зависно од врсте ризика и броја осигураника. Најважнија питања из надлежности скупштине основне заједнице ризика су: одлучивање о корисницима средстава резерви сигурности и математичке резерве (на основу одлука и критерија које доносе скупштина заједнице ризика и заједнице осигурања) и о корисницима средстава за превентивно деловање. Подручје (територијални принцип) је и овде од значаја као критеријум повезивања осигураника, јер се средства која се удружују у виду премија налазе (до остваривања функције осигурања) на подручју где се удружују и користе их осигураници који су их удружили; (такође и средства резерви сигурности воде се на рачун заједнице ризика, а користе се на подручју где су остварена (члан 72. Самоуправног споразума о оснивању ЗОИЛ „Сарајево”).

26. Пословна организација у овој заједници се базира на пословној јединици. Она је, према слову Статута и Самоуправног споразума о оснивању „организациони облик спровођења осигурања у Заједници осигурања”. О оснивању и престанку рада пословне јединице одлучује скупштина заједнице осигурања, а статутом заједнице се утврђује начин оснивања пословних јединица, њено подручје и њени делови.

Пословна јединица се оснива за обављање послова једне или више врста осигурања. Ове послове она обавља у име и за рачун заједнице осигурања односно заједнице ризика и то под фирмом заједнице осигурања, називом заједнице ризика и својим називом.

Послови које обавља пословна јединица јесу: пружа услуге у спровођењу осигурања, врши уговарања осигурања, уплату премија, процену и ликвидацију штета, води рачуне средстава премије за одређена подручја, обавља административно-стручне послове око припреме седница органа управљања, књиговодство, статистику, информисање, итд. Образована је и пословна јединица заједничких служби за обављање одређених послова у заједници осигурања

Пословном јединицом руководи директор пословне јединице (пословном јединицом заједничких служби руководи генерални директор заједнице осигурања). Он се стара о обезбеђењу рада основних заједница ризика на подручју пословне јединице, а са друге стране, руководи радном јединицом у пословној јединици.

27. У оквиру подручја пословне јединице могу се основати пословнице и испоставе. Оне се оснивају у већим местима, при чему се

⁽¹¹⁾ Самоуправни споразум о оснивању, од јуна 1977; Статут ЗОИЛ „Сарајево” од маја 1977.

пословнице обавезно организују у местима у којима није седиште пословне јединице а које имају најмање 10.000 становника, односно где је седиште основне заједнице ризика или друштвено-политичке заједнице. Пословница се бави уговарањем осигурања, проценом и ликвидацијом штета приватног сектора, друштвеног сектора на основу овлашћења — осим ликвидације штете из одговорности.

Испостава се оснива за обављање послова осигурања приватног сектора и мањих осигурања друштвеног сектора, као и свих административно-техничких и стручних послова у вези са преузимањем осигурања.

г) Заједница ризика на пословном подручју пословне јединице (ЗОИА „Croatia“).

28. У заједници осигурања имовине и лица „Croatia“ (Статут од 15. марта 1977) скупштина заједнице осигурања уређује оснивање и организацију пословних јединица (филијале и пословнице).

За пословно подручје пословне јединице образују се делегације осигураника по заједницама ризика. То су почетни облици управљања осигураника, груписаних према територијалном принципу, али у оквиру своје заједнице ризика. Ове делегације се могу оснивати и за подручје две или више пословних јединица (заједничка делегација за одређену заједницу ризика). Међутим, делегације свих заједница ризика на пословном подручју пословне јединице (као и делегације више пословних јединица) могу да оформе конференцију делегација (која има председништво и друга тела ради координације рада и разматрања заједничких питања).

Делегације бирају за пословно подручје пословне јединице: одборе, комисије и друга тела (одбор за развој осигурања, орган самоуправне контроле, итд.); за друге утврђују предлог за избор (одбор за пласман средстава у пословној јединици, одбор за превентиву у пословној јединици). Делегације одлучују о начину примене превентивних мера, као и о пласману и улагању средстава (у складу са критеријумима које доноси скупштина заједнице ризика). Одлуке о улагању средстава које се воде на рачунима пословне јединице доноси одбор за пласман средстава.

Као организације пословања пословне јединице обављају послове осигурања за заједницу ризика (једну или више) као и за заједницу осигурања као целину. У том смислу скупштина заједнице осигурања уређује следећа питања: критерије за оснивање, спајање и укидање пословних јединица; поделу послова између пословних јединица по заједницама ризика; услове које мора да испуњава пословна јединица за самостално обављање свих оперативних послова осигурања; повезаност јединица у обављању пословања у случају неиспуњавања услова за самостално пословање; разграничење пословног подручја између пословних јединица, итд.

Руководилац пословне јединице (директор филијале, директор пословнице) је истовремено и орган осигураника (њена именује скупштина заједнице осигурања, он спроводи пословну политику заједнице осигурања и заједнице ризика у пословној јединици, одговара за извршавање и спровођење општих аката органа управљања заједнице осигурања, одговарајуће заједнице ризика и делегације за пословно подручје јединице) и орган радне заједнице (организује све оперативне послове у пословној јединици, координира рад свог радника у њој).

д) Пословна јединица искључиво као облик пословања.

29. У неким заједницама осигурања, као што су Заједница осигурања имовине и лица „Нови Сад“ и Заједница осигурања имовине и лица „Косово“, пословне јединице су организациони облици радне заједнице преко којих она обавља пословање. Тако, према Статуту ЗОИА „Нови Сад“ пословне јединице заједнице осигурања оснивају се „као делови Радне заједнице“ (члан 24). То су заступништва и пословнице. Заступништва се оснивају за обављање свих или више врста послова две или више заједница ризика. Пословнице се оснивају за обављање послова једне заједнице ризика.

У Заједници осигурања имовине и лица „Косово“ постоји делегација осигураника на пословном подручју (она се образује за једну или више општина; скупштина заједнице ризика утврђује број и седиште делегација, структуру делегата који се бирају за скупштину ризика, итд). Међутим, ове делегације немају овлашћења у погледу управљања средствима осигурања као што их имају делегације у ЗОИА „Croatia“. Оне разматрају, дају мишљења и покрећу иницијативу за решавање питања о којима се одлучује у заједници ризика односно у заједници осигурања (члан 20. Статута ЗОИА „Косово“, од 10. јуна 1977. године). Пословне јединице су облици пословања: „У оквиру Радне заједнице организују се пословне јединице, као делови Радне заједнице, а могу се формирати и други организациони облици (пословнице, експозитуре, представништва и заступништва), ради обављања послова.“ (члан 97. Статута).

е) Значај пословног подручја као основа организовања осигураника

30. Заједница ризика је, према начелима устава и одредбама за кона, несумњиво основни организациони облик удруживања средстава осигурања у заједници осигурања општег типа. У њој се остварују тзв. изворна права осигураника: одлучивање о пословима и средствима осигурања, формирање резерви осигурања, стварање тарифне политике и политике осигурања.

Међутим, сва ова права осигураника не остварију се нужно на нивоу заједнице ризика. По природи ствари, нека од њих се преносе

на ниво заједнице осигурања, па и на виши ниво (посебни облици удруживања заједница ризика и заједница осигурања, као: сложене заједнице, удружења и тсл.). Са друге стране, поједина права се остварују у деловима заједница ризика (на нивоу који је још ближи осигураницима) — као што је изложено у претходним разматрањима. Поставља се питање да ли је ово „спуштање“ самоуправљања на ниво уже територије увек у складу са интенцијама нашег позитивног законодавства које се определило за грански, а не за територијални принцип организовања осигурања?

Пре свега, начелно посматрано, у духу је нашег система самоуправљања стварање облика у којима осигураници могу што непосредније да управљају средствима која представљају предмет њиховог рада и чије потребе они најбоље могу да осете: то се нарочито односи на употребу средстава превенције, развијање осигурања на одређеном подручју према специфичним потребама, итд. Стога је оправдано што се тежиште одлучивања у неким заједницама осигурања прбацује са заједнице ризика као целине на њене делове — као што су, на пример: скупштина основне заједнице ризика у ЗОИЛ „Сарајево“ као „основни облик остваривања самоуправних права осигураника на нивоу заједнице ризика са одређеног подручја“; или, основна заједница ризика у ЗПИЛ „Триглав“ као „основна самоуправна заједница . . . осигураника, коју осигураници у оквиру заједнице ризика оснивају на одређеном подручју“.

Иако конципиране на гранском принципу, заједнице ризика у ствари функционишу на територијалном принципу, то јест, преко својих делова на појединим пословним подручјима. То налажу циљеви самоуправљања и рационалнијег управљања средствима и пословима осигурања. Сматрамо да тиме није повређен принцип гранског организовања — наравно, све до оне границе до које остају очуване целине осигураника који припадају једној заједници ризика. Када, пак, осигураници разних заједница ризика образују облике удруживања према територијалном критерију, онда је очигледно доведен у питање принцип који поставља устав и закон. — (Истини за вољу, може се поставити питање повреде уставног начела о гранском организовању и када се посматра састав садашњих заједница ризика — у којима су спојени осигураници најразличитијих врста осигурања, о чему је већ било речи).

др Предраг Шулетић

РЕЗЮМЕ

Отраслевой принцип организации страхования как конституционное начало и проведение его в практике страховых обществ

Имеются две тенденции в нахождении форм организации деятельности страхования в практике югославских страховых обществ: организация по территориальной принадлежности страхуемого и по принадлежности к определенному виду-отрасли страхования (т. наз. отраслевой принцип). Конституция СФРЮ из 1974 года и законы о страховании, принятые позже, дают преимущество отраслевому принципу, требуя от страхуемых, чтобы они в страховых обществах общего типа (которые проводят страхования разного вида риска т. е. убытка) обязательно организовались в так называемые общества риска. Общество риска в Конституции и законом определено как основная организационная форма объединения страхуемых: в них они решают о работе и средствах страхования, в них создают резервы страхования, они являются носителями тарифной политики и политики страхования. Между тем закон предоставил самим страхуемым право решать сколько и какие общества риска образовать в страховых обществах (за исключением страхования жизни и страхования лица от последствий несчастного случая для которых образуется одно общество риска). Исходя из конституционных начал и предписаний закона страхуемые на практике создали также формы организации, в которых на трех уровнях (уровень страхового общества, уровень общества риска и уровень организации на территории рабочей единицы) переплетаются формы самоуправительной организации и формы деятельности страховой организации. При этом можно поставить вопрос о согласовании некоторых практических решений со стремлением конституции и закона, то есть с принятым отраслевым принципом организации.

Общества риска формируются по разным критериям и таким образом, что создаются великие общества риска, в которых группируются угрозы разного рода (на пример: в одном и том же обществе риска — гарантное страхование, страхование посевов и плодов атомного риска, перевозки товара итд). С другой стороны, в некоторых обществах связываются хозяйственные отрасли и общественная деятельность, а не виды страхования. Хотя задуманные на отраслевом принципе общества риска по сути дела функционируют по территориальному принципу, т. е. посредством своих тел в отдельных рабочих округах. Между тем, рабочий округ не только является основой организации деятельности, в некоторых страховых обществах он одновременно и основа организации страхуемых. Это так называемые общества страхуемых, основные общества риска итп. В них решаются вопросы и о некоторых существенных правах управления и распоряжения средствами страхования. С одной стороны, это создает форму, в которой страхуемые могут непосредственно управлять средствами, являющимися предметом их труда, и рациональнее решать о потребностях развития страхования в своем округе; но, с другой стороны, если создаются организации страхуемых разных отраслей страхования по территориальному принципу, так это не соответствует конституционным началам и основным предписаниям закона.

A SUMMARY

The Principle of Branch Organisation of Insurance as a Constitutional Provision and its Implementation in the Practice of Insurance Societies

The everyday practice of insurance societies in Yugoslavia offers two tendencies as to the organisation of insurance activity: the organisation according to the territorial residence of the insured and according to the specific type of insurance (the so-called branch principle). The Constitution of the SFRJ of 1974 and the Insurance Laws passed later give preference to the branch principle demanding that the insured in the insurance societies of the general type (dealing with the insurance of various types of risks or damages) must be organised in the so-called risk societies. The risk society has been defined in the Constitution and Law as the main organisational form of association of the insured: in these societies they make decisions on the business activity and insurance funds, security reserves are formed in them, they are the exponents of the tariff and insurance policies. But the Law has left it to the insured to decide how many and what kinds of risk societies they will form within the insurance society (with the exception of life insurance and insurance from accidents — which necessitate the forming of a separate risk society). On the basis of the constitutional principles and legal regulations, the insured have created such forms of organisations in practice, in which the forms of self-managing organisation and the forms of business operation of the insurance society level, the risk society level, and the level of organisation on the territory of the business unit).

The risk societies are formed according to versatile criteria and in such a way that large risks societies have been formed dealing with groups of dangers of very versatile types (for example, the same risk society handles: guarantee insurance, the insurance of crops and fruits, atomic risks, goods in transport etc.). On the other hand, in some societies, branches of economy and social activities have been tied together, and not types of insurance.

Although they have been organised according to the branch principle, the risk societies operate in fact on the territorial principle which means to say through their branches on the particular business territory. But, the business territory is not only the basis of organisation of business activity in some insurance societies, it is at the same time the basis for the organisation of the insured themselves. These are the so-called societies of the insured, the basic risk societies etc... They make decisions on some fundamental rights concerning management and the disposal of insurance funds. On the one hand, this represents the creation of forms in which the insured are directly able to manage over the funds representing the subject of their labour and make decisions concerning the necessity of developing insurance activity in their area; but, on the other hand, the organisation of the insured of different types of insurance on the territorial principle not in compliance with the constitutional principles and legal regulations.

R É S U M É

Le principe selon les branches de l'organisation de l'assurance en tant que principe constitutionnel et son application dans la pratique des communautés d'assurance

Dans la recherche de la forme de l'organisation des activités de l'assurance deux tendances sont présentes dans la pratique des communautés d'assurance yougoslaves: l'organisation d'après l'appartenance territoriale et l'organisation d'après l'appartenance à une catégorie déterminée de l'assurance (ce que l'on appelle le principe selon les branches). La Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie de 1974 et les lois relatives à l'assurance qui ont été adoptées plus tard accordent la préférence au principe selon les branches en exigeant que les assurés dans les communautés d'assurance de type général (qui s'occupent de l'assurance des diverses sortes de risques c'est-à-dire de dommages) s'organisent obligatoirement dans ce que l'on appelle les communautés de risques. La communauté de risques est établie dans la Constitution et la loi en tant que forme d'organisation fondamentale de l'association des assurés: dans ces communautés ils statuent sur les affaires et les moyens d'assurance, dans celles-ci ils forment les réserves de sécurité, elles sont les promoteurs de la politique tarifaire et de la politique de l'assurance. Cependant, la loi a laissé aux assurés mêmes de décider du nombre et des catégories de communautés de risques qu'ils formeront dans la communauté d'assurance (exception faite de l'assurance sur la vie et l'assurance des personnes contre les conséquences des accidents — pour lesquelles se forme une communauté de risques). En partant des principes constitutionnels et des dispositions légales les assurés ont formé dans la pratique de telles formes d'organisation dans lesquelles sur trois niveaux (au niveau de la communauté d'assurance, au niveau de la communauté de risques et au niveau de l'organisation dans le domaine de la communauté d'affaires) s'entrelacent les formes de l'organisation autogestionnaire et les formes de la gestion des affaires de l'organisation qui se charge de l'assurance. Toutefois la question peut se poser de la conformité de certaines solutions pratiques avec les intentions de la constitution et des lois, c'est-à-dire avec le principe de l'organisation selon les branches qui a été adopté.

Les communautés de risques sont formées d'après des critères différents et de telle manière que généralement de grandes communautés de risques sont créées dans lesquelles sont groupés les dangers de sortes très diverses (par exemple dans la même communauté de risques: l'assurance de garantie, l'assurance des emblavures et des fruits, des risques atomiques, des marchandises dans le transport, etc). D'autre part, dans certaines communautés sont reliées les branches économiques et les activités sociales, et non point les sortes de l'assurance.

Quoique conçues sur le principe selon les branches, les communautés de risques fonctionnent en réalité sur le principe territorial, c'est-à-dire par leurs parties dans les diverses sphères des affaires. Cependant, la sphère des affaires n'est pas seulement la base de l'organisation de la gestion des affaires, dans certaines communautés elle est en même temps le fondement de l'organisation des assurés. Ce sont ce que l'on appelle les communautés des assurés, les communautés élémentaires de risques, et ainsi de suite. Dans ces communautés les décisions sont prises aussi sur certains droits essentiels de la gestion et de la disposition des moyens de l'assurance. D'une part, cela représente la création de formes dans lesquelles les assurés peuvent gérer de la manière la plus directe les moyens qui sont l'objet de leur travail et de statuer de la manière la plus rationnelle sur les besoins du développement de l'assurance dans leur sphère; mais, d'autre part, si tant est que l'organisation des assurés de catégories différentes a lieu sur le principe territorial, cela n'est pas en conformité avec les principes constitutionnels et les dispositions légales fondamentales.

ЈЕДНА ЗНАЧАЈНА КОДИФИКАЦИЈА

1. Међу датуме, којима означавамо важне етапе у изградњи правног система социјалистичке Југославије, ваља уврстити и 30. март 1978. године. Тога дана Скупштина СФРЈ усвојила је закон о облигационим односима (Службени лист СФРЈ бр. 29. од 26. маја 1978. г.) одређујући да он ступи на снагу 1. октобра 1978. године.

2. Облигационоправни односи у ширем смислу па, у том оквиру и материја промета робе и услуга били су, током дугих тридесет и више година у социјалистичкој Југославији регулисани, углавном правилима из два различита извора. Грађанскоправни облигациони односи расправљани су већином применом „стarih правних правила“ на основу закона о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације и под условима постављеним у томе закону, док су ти односи у области привредног права, били претежно регулисани применом правила садржаним у Општим узансама за промет робом од 1954. године. Иако се не може рећи да је у таквим условима постојао у потпуности различит, двојни режим правног регулисања, у суштини једнаких правних односа, јер су правила садржана у Општим узансама, с обзиром на њихов карактер, у доброј мери примењивана и у материји облигационих односа грађанског права, ипак било је не малих разлика. Оне су, уз то, биле потенциране и чињеницом да су грађанскоправне спорове те врсте судили редовни судови док су спорови у области привредног права, били у надлежности привредних судова. Наравно, осим ових извора, у обе области, посебно у оној првој, судови су, у случајевима када међу старим правним правилима садржаним у бившим грађанским законима, нису могли да пронађу оно, које би одговарало потребама живота у измењеним условима, често посезали и за упоредноправним решењима а не ретко су и сами формулисали одговарајућа правила. На сложеном и одговорном послу судовања у поменутих условима, судови су, посебно врховни судови, дали непроцењив допринос изградњи правног поретка у новој Југославији. Али, упркос највишој оцени, коју заслужују судови у нашој земљи за успех, који су остварили у својој стваралачкој активности, постојеће стање извора права у овој значајној области живота није било лишено слабости. Правна правила са разних правних подручја била су, чак и када је реч о неким веома значајним односима, често различита међу собом

па и противречна. Начин њиховог коришћења па и пракса, које се неки судови никада нису ослободили до краја — да се, на подручју једног суда примењују само, или бар претежно, правила садржана у бившем грађанском законнику, који је на томе подручју био на снази пре рата као и немогућност да у таквим условима дође до, иоле дужег, устаљивања судске праксе, имали су за последицу да о многим питањима постоји неизвесност па тако и одсуство потребне мере правне сигурности. Било је наравно у таквим условима регулисања облигационоправних односа и других тешкоћа и он су познате.

3. Када се доношење закона о облигационим односима посматра из овог угла, тешко да се може претерати у истицању значаја појаве те кодификације. Она несумњиво представља, у извесном смислу, историјску прекретницу у области регулисања облигационоправних односа. Разуме се, то не значи да ће по доношењу закона у пракси све ићи лако. Као што је познато, чак и када један закон потпуно и детаљно регулише сва питања из области која се њиме уређује, неопходно је да судови, заједно са правном науком, систематски и стално одређују прави смисао његових општих правила, проширујући или сужавајући њихов домашај тако да она одговарају потребама живота које се стално мењају. Без те активности судова и правне науке ниједан закон не може ваљано извршити мисију која му је поверена, па ни овај. Међутим, потреба овакве активности судова и правне науке и после појаве закона, не умањује значај чињенице да су његовим доношењем судови и сви други, којима је он намењен, добили сигуран ослонац за одређивање понашања субјеката облигационоправних односа, посебно у области промета робе и услуга.

4. Рад на овом закону започет је још 1960. године када је проф. М. Константиновићу званично поверена дужност да изради један пројект у коме би, у форми законског преднацрта, изложио своја схватања о томе како би требало кодификовати облигационо право у нашој земљи. Било је предвиђено да тај текст послужи као основа, најпре за ширу дискусију у правничкој јавности а затим и за даљи рад одговарајућих комисија на закону. Резултат који је проф. М. Константиновић остварио испуњавајући поверену дужност, објављен је под насловом: „Облигације и уговори — Скица за законик о облигацијама и уговорима” — у издању Центра за документацију и публикације Правног факултета у Београду 1969. године. Ово дело, које је проф. Константиновић назвао „Скицом” из разлога скромности, представља заокружен предлог закона којим се регулишу облигационоправни односи. О овом изванредном делу, које је доживело и друго издање вршећи снажан утицај у круговима правника и то, не само оних који се баве облигационим правом, делу чија актуелност остаје и после доношења закона, речено је већ све. Због тога овом приликом истичемо једино да је Скица представљала онај последњи камен у великој згради сазданој од истраживачких и педагошких достигнућа проф. М. Константиновића током дугих деценија његовог плодног и корисног рада, који је послужио као један од повода

да му се, у години публикавања Скице, додели Седмојулска награда СР Србије.

5. Одлуком Поткомисије за израду дела Цивилног кодекса о облигационоправним односима, коју је формирала Комисија Савезне скупштине за цивилни кодекс 1969. године, Скица је узета за основу рада на закону. После Уставних амандмана и доношења Устава од 1974. када је дошло до промена у законодавној надлежности федерације, рад на изради закона о облигационим односима настављен је у Поткомисији, коју је формирала Комисија Скупштина СФРЈ за припрему закона из области удруженог рада. Поткомисија је израдила нацрт закона о облигацијама и уговорима, који је усвојило Савезно веће Скупштине СФРЈ, октобра 1976. године. После јавне дискусије и прибављања мишљења одговарајућих државних органа, комора, универзитета и других научних установа, стручних удружења и других о томе нацрту, Поткомисија је припремила предлог закона о облигационим односима децембра 1977. године. Тај предлог је усвојен на седници Скупштине СФРЈ 30. марта исте те године.

I

6. На један општи начин садржина закона о облигацијама одређена је правилом Устава СФРЈ из чл. 281. ст. 1. т. 4. према коме Федерација преко савезних органа уређује основе облигационих односа (општи део облигација) као и уговорне и друге облигационе односе у области промета робе и услуга. Регулисање свих других облигационих односа ван овог домена препуштено је, према прихваћеном тумачењу те уставне одредбе, републичким и покрајинским законима. То важи нпр. за област промета земљишта и зграда, за уговоре: о поклону, послузи и доживотном издржавању као и за неке случајеве одговорности за проузроковану штету — од животиња, од рушења зграда, од просипања или бацања из просторија и др. За регулисање ових као и других облигационих односа, који се уређују републичким одн. покрајинским законима, неће се примењивати правила садржана у општем делу овог закона, кад је реч о питањима која су, с обзиром на посебну природу одређених облигационих односа, друкчије уређена тим законима (чл. 24.). С друге стране, на облигационе односе, који се уређују другим савезним законима, нпр. из области друмског, железничког, ваздушног и поморског превоза и др. примењују се одредбе овог закона за регулисање оних односа, који нису уређени тим другим законима (чл. 23.).

7. Овако одређена садржина закона, поменутом уставном одредбом, била је један од ослонаца редакторима закона да се одреде, у принципу, за јединствено регулисање свих облигационих односа у области промета робе и услуга без обзира на статус појединих учесника у томе промету. То одређење је изражено у чл. 2. у коме је наглашено да су учесници облигационоправних односа основне и друге организације удруженог рада и друга друштвена правна лица, појединци и грађанска правна лица. Прихватање концепције јединствених правила, како

за облигационе односе грађанског права тако, и за оне у привредном праву, последица је такође и става наше правне науке о томе питању. Међутим, треба рећи да је та концепција прихваћена у овом закону, пре свега, као израз потребе да се, у условима социјалистичких друштвеноекономских односа у нашој земљи као и условима социјалистичке робне производње и слободне размене производа и услуга на јединственом југословнском тржишту, сви учесници у томе промету, у принципу, понашају на једнак начин.

8. Јединственим регулисањем понашања различитих учесника у области промета робе и услуга, како је истакнуто, нису наравно избрисане разлике које иначе постоје међу њима. Због тога се у закону истичу посебне обавезе, овлашћења и одговорности које, у области тога промета имају друштвена правна лица и пре свега основне и друге организације удруженог рада у нашем друштву, сагласно Уставу и закону о удруженом раду. Полазећи управо од таквог њиховог положаја и улоге, у закону се постављају извесна посебна правила — у ствари начела — на којима почивају облигациони односи кад су стране у њима ови субјекти. Тако се у закону најпре истиче да друштвена правна лица учествују у облигационим односима, у остваривању права располагања друштвеним средствима којима управљају радници у основним и другим организацијама удруженог рада одн. радни људи у другим друштвеним правним лицима. Због тога, друштвена правна лица могу да остварују право располагања друштвеним средствима у облигационим односима једино сагласно одлукама које доносе радници у тим организацијама у складу са статутом, другим самоуправним актима и законом. Даље се у закону поставља обавеза за друштвена правна лица да, у заснивању облигационих односа поступају у складу са својим плановима и да обезбеђују извршавање материјалних обавеза, које су преузели самоуправним споразумима и основама планова самоуправних организација и заједница као и договорима о основама планова друштвенополитичких заједница. Од посебног је значаја међу тим основним начелима на којима почивају облигациони односи кад су субјекти у њима друштвеноправна лица, да су ова лица у заснивању облигационих односа дужна да се друштвено и економски целисходно користе друштвеним средствима којима располажу и да очувају њихову несмањену вредност као и да обезбеђују унапређивање и проширивање материјалне основе удруженог рада као и остваривање других својих циљева и задатака и посебно, да обезбеђују друштвену својину. Једним од ових општих правила одређено је да су друштвеноправна лица, кад заснивају облигационе односе ради извршавања самоуправног споразума, који су међусобно закључили, дужни да поступају у складу са њим. Уз то, заснивајући те односе, друштвеноправна лица су дужна да воде рачуна о самоуправним споразумима и друштвеним договорима, које су закључили са другима као и о својој одговорности за извршавање обавеза преузетих тим самоуправним споразумима и друштвеним договорима. Најзад, у оквиру ових основних правила, закон поставља и оно које се тиче сарадње ових субјеката у облигационим односима. У њему се предвиђа да, у заснивању

облигационих односа и остваривању права и обавеза из тих односа, друштвена правна лица остварују сарадњу у односима међусобне повезаности и зависности, узајамне одговорности као и солидарности радника у удруженом раду, заснованим на самоуправљању и друштвеној својини средстава за производњу и других средстава рада. При томе, у међусобним односима сарадње, друштвена правна лица су дужна да воде рачуна о циљевима трајније сарадње и остваривању других заједничких интереса као и да на други начин стварају услове за остваривање права и извршавање обавеза из облигационих односа. На овако одређеним темељима, основне и друге организације удруженог рада, земљорадничке и друге задруге остварују сарадњу у облигационим односима и са земљорадницима и другим радним људима који самостално обављају делатност личним радом.

9. Поред ових општих одредаба које, као основна начела инспирису сва правила облигационог права кад је реч о регулисању облигационих односа између друштвених правних лица, представљајући истовремено и критеријум за тумачење и примену тих правила, закон садржи и извесна општа начела, која су заједничка за све облигационе односе и све учеснике у њима. Нека од тих начела као нпр. равноправност учесника у облигационом односу, начело савесности и поштења, забрана злоупотребе права, начело једнаке вредности давања у двостраном уговору, забрана проузроковања штете, дужност испуњавања обавезе и др. позната су готово свим законодавствима а била су и пре доношења закона, прихваћена у нашој судској пракси. Друга, у већој мери представљају израз наше стварности и сврха им је појачана заштита интереса грађана а такође и заштита друштвених интереса уопште. Тако, у закону налазимо правило према коме, кад заснивају облигационе односе и остварују права и обавезе из тих односа, организације удруженог рада, задруге и радни људи, који самостално обављају делатност личним радом дужни су да, кад обављањем своје делатности непосредно задовољавају потребе грађана, уређују своја права и обавезе и врше их на начин којим се обезбеђује редовно и квалитетно задовољавање потреба грађана и што повољнији услови за задовољавање тих потреба. Исто то важи и за правило према коме су организације удруженог рада и други учесници у промету дужни да, у облигационим односима поступају у складу са начелом јединства југословенског тржишта и утврђеном економском политиком, да не ремете стабилност тржишта и да не наносе штету другим учесницима на тржишту, потрошачима и друштвеној заједници као целини. Најзад, то је и правило којим се прописује да учесници у облигационим односима не могу установљавати права и обавезе којима се за било кога ствара или искоришћава монополски положај на јединственом југословенском тржишту, којим се стичу материјална или друга преимућства која се не заснивају на раду или, којима се стварају неравноправни односи у пословању или се нарушавају друге основе самоуправних друштвено економских односа. Једним од тих општих правила у закону се одређује понашање страна у извршавању обавеза и остваривању права. Полазећи од прихваћених

стандарда у овој области, закон прописује да је сваки учесник у облигационом односу дужан да у извршавању својих обавеза поступа са пажњом, која се захтева у правном промету. При томе, у закону се диференцира та пажња у зависности од врсте облигационог односа — пажња доброг привредника одн. пажња доброг домаћина. Међутим, кад учесник у облигационом односу извршава обавезе из области своје професионалне делатности, од њега се захтева да поступа са повећаном пажњом, према правилна струке и обичајима — пажња доброг стручњака. Заокружујући став о потребном понашању учесника у облигационим односима, закон истиче да је сваки од учесника у томе односу дужан да се, у остваривању свога права уздржи од поступака, којима би се отежавало извршење обавезе друге стране.

10. Усвојена концепција јединствених правила за све облигационе односе без обзира на статус учесника у њима, није представљала сметњу да се у закону на одговарајући начин истакну особености, које проистичу из посебних обавеза, овлашћења и одговорности друштвених правних лица када се јављају као учесници у тим односима, на шта смо указали. Исто тако, усвајање ове концепције није имало за последицу занемаривање извесних специфичности карактеристичних за поједине односе у области промета робе и услуга. То нарочито важи за област уговора у привреди где су у нашој пракси, како пословној тако и судијској, већ чврсто укоренења извесна посебна правила, различита од оних која важе за облигационе уговоре грађанског права. Уважавање тих специфичности остварено је у закону правилом према коме се, законске одредбе, које се односе на уговоре, примењују на све врсте уговора, уколико за уговоре у привреди није друкчије одређено. Тих друкчијих одредаба, које се примењују само на уговоре у привреди има у закону више. Међутим, њима није било могућно обухватити све оно што је израз развијене и сложене пословне праксе у нашој земљи. Отуда ће поједина питања, у вези са специфичностима уговора у привреди, морати да се регулишу и неким посебним прописима. Томе циљу ће такође послужити и коришћење узанси и других пословних обичаја у области уговора у привреди.

11. Осим поменутих начела и општих правила, закон садржи у свом првом делу материју, која се традиционално назива општим делом облигационог права: извори облигација — уговор, проузроковање штете, стицање без основа, пословодство без налога, једнострана изјава воље — дејства облигација према дужнику и према повериоцу, промена субјеката у облигацији, обезбеђење облигација и престанак облигација. Други део закона посвећен је појединим уговорима. Осим класичних именованих уговора облигационог права: продаја, размена, зајам, закуп, уговор о делу, остава, налог, залога и јемство, закон регулише и уговоре као што су: ускладиштење, комисион, трговинско заступање, шпедиција, посредовање, превоз лица и ствари, уговор о лиценци, осигурање, туристички уговори, асигнација, поравнање а такође и неке банкарске послове: новчани депозит, депоновање хартија од вредности, улог на

штедњу, текући рачун, сеф, уговор о кредиту, акредитив и банкарска гаранција.

12. У делу закона у коме се регулишу општа питања уговорног права, налази се неколико одредаба којима је иначе, према традиционалној систематици, место у општем делу грађанског законика. То су одредбе које се тичу мана воље (заблуда, претња и превара) као и оне којима се регулишу питања услова и рока. Ова су правила нашла место у закону с обзиром да су питања, која се њима уређују посебно значајна за уговорно право. Осим тога, према подели законодавне надлежности између Федерације и социјалистичких република и аутономних покрајина по Уставу од 1974. године, Федерација не може да донесе општи грађански законик.

13. Материјал који је послужио за састављање појединих одредаба закона, највећим делом је узет из правног живота наше земље а нарочито из судске праксе у којој је изграђен и проверен не мали број правила из области облигационог права. Као материјал су послужиле и Опште узансе за промет робом из којих је преузет велики број одредаба, управо све оне које су током дугогодишње примене у потпуности одговориле потребама праксе. У закон је унет и изванредан број правила у којима се одступа од досадашњих решења појединих питања. У многим од њих могу се препознати савремена схватања правне науке а такође и напредна решења одређених питања у упоредном праву. Најзад, као инспирација за поједина решења посебно из области уговорног права, редакторима закона су послужила и правила из познатих двеју Хашких конвенција од 1964. године: о Једнообразном закону о закључењу уговора о продаји покретних телесних ствари и Једнообразном закону о продаји покретних телесних ствари.

14. Једна од значајних одлука овог закона на коју ваља посебно указати јесте законодавна техника која је примењена у изради закона а такође и језик и стил његових одредаба. Већ је истакнуто да је овај закон рађен на основу Скице проф. М. Константиновића. Редактори закона, ако нису преузели сва решења и правила садржана у њој, прихватили су технику којом је рађена Скица а настојали су да, тамо где су уносили нова правила, очувају њен језик и стил. Техника нормативног регулисања појединих питања која је, на тај начин, примењена у закону, изазвана је пре свега настојањем да решења, која он садржи, одговарају потребама праксе у релативно дужем периоду времена. Наиме, у условима сталних промена и еволуције тих потреба, посебно потреба привредне праксе, што је последица, како револуционарних промена у свим областима живота социјалистичке и самоуправне Југославије, тако и наглог научног и техничког развоја карактеристичног за време у коме живимо, немогућно је унети у закон „тврда“ правила за све односе ако се не жели да та правила, већ убрзо по доношењу закона, дођу у сукоб са потребама праксе. Због тога је у закону, поред текстова који садрже сасвим прецизна решења, низ одредаба формулисано у облику директива, одн. општих стандарда. На тај начин је судији дат само „општи правац“ остављајући му слободу да, полазећи од промењених

потреба живота, сам и увек изново оцењује, које значење и домашај треба дати тако формулисаној одредби, наравно водећи рачуна о свим елементима случаја о коме расправља.

15. Закон о облигацијама је нешто обимнији (1109. чланова) у поређењу са сличним законодавним актима у другим земљама. На то је утицао, пре свега, обим друштвених односа, које он регулише. Како је већ истакнуто, законом су регулисани облигациони односи у целини тј. како они који настају у области привредноправног, тако и грађанскоправног промета. Осим тога, на обим закона утицала је тежња да његове одредбе буду формулисане на популаран начин и тако буду разумљиве и правницима. Отуда је у њему најчешће избегнуто коришћење стручне терминологије што је постигнуто по цену да се у многим ситуацијама употреби већи број речи за оно за шта би стручњаку била довољна само једна. Али више од тога, на обим закона је утицало и избегавање да се у једном законском члану позива на друге чланове. Познате су тешкоће које прате напоре да се докучи мисао изражена у једном члану ако се у њему позива на неки други члан а, поготово ако се у том другом нађе упућивање на трећи итд. Наравно, то се није могло постићи без извесног понављања а тиме и проширивање текста. Најзад, у закону је највећим делом, очуван језик Скице и њен стил. То значи да сваки став једног законског члана садржи само једну реченицу тако да „мисао тече од почетка до краја без заустављања”. На тај начин је, по цену извесног повећања обима закона, постигнуто да његови текстови буду разумљивији.

16. Изнели смо у овом кратком осврту, неке опште информације о закону о облигационим односима и указали на извесне основне принципе на којима почивају најважнија решења која он садржи. Чини се да у овом првом реаговању на појаву те кодификације и у оквиру само једног написа, није ни могућно обухватити нешто више а поготово не све оно што би заслуживало пажњу. Посебно, није могућно истаћи све новине које доноси овај закон. Па ипак, у жељи да укажемо на нешто и од тога, у наставку ће бити речи о одступањима од досадашњих решења, која закон доноси, само у једној области и то у области застарелости потраживања.

II

17. У области застарелости потраживања, најзначајније новине које доноси закон тичу се рокова застарелости. У закону је, као што је го било и према бив. закону о застарелости потраживања и као што се чини и у упоредном праву, установљен један општи, или редовни, рок застарелости и више ванредних, краћих рокова у којима застаревају поједина потраживања. Ново је што се дужина тог општег рока утврђује на пет година (чл. 371.). У упоредном праву, дужина тог општег рока застарелости веома је различита од једног законодавства до дру-

гог. Тако нпр. у мађарском праву он износи такође пет година, у швајцарском праву десет година, у немачком и аустријском чак тридесет година. Међутим, за новије кодификације карактеристично је скраћивање тог општег рока: у праву ЧСР три године, у праву РСФСР такође три године у погледу застарелости потраживања између грађана а само једну годину када је реч о потраживањима између социјалистичких организација итд. У закону је, како се види, прихваћено решење које одговара модерним тенденцијама и, чини се, да је оно оправдано. Истина, највећи број потраживања, која се срећу у пракси, застаревају у ванредним, краћим роковима а не у том општем, који по закону износи пет година. Ипак, одредба закона, којом се уводи скраћивање општег рока застарелости, у поређењу са ранијим десетогодишњим, није без значаја. Брз ритам живота, који карактерише модерно доба, мноштво разноврсних облигационих односа, који се свакодневно заснивају у условима развијене робноновчане привреде и услед тога појачана потреба за извесношћу и правном сигурношћу, захтевају да се односи међу странама што пре расчисте. У таквим условима је тешко замислило да поверилац може захтевати испуњење, па ма и само неких својих потраживања и после пет и више година. Наравно, исто се тако тешко може замислити да дужници толико дуго морају да чувају признанице и друге доказе о испуњењу, такође макар и само неких од својих многобројних дуговања.

18. Општи рок застарелости од пет година је истовремено и најдужи рок застарелости по закону осим изузетка. Први се односи на потраживање накнаде штете, која је причињена кривичним делом а други на застарелост потраживања, која су утврђена правоснажном одлуком суда или другог надлежног органа одн. судским поравнањем. Трећи изузетак се тиче застарелости неких потраживања, која потичу из уговора о осигурању живота (в. Но. 22.). Кад је штета нанета кривичним делом, оштећеник може да захтева накнаду штете све док не истекне рок у коме застарева гоњење тог кривичног дела (чл. 377. ст. 1.). Тај рок, према правилима нашег кривичног права, може бити дуг и двадесетпет година, колико је одређено за дела за која се може изрећи смртна казна (в. чл. 95. ст. 1. т. 1. КЗ СФРЈ). Други изузетак у погледу дужине рока застарелости, онај који се односи на потраживања утврђена судском одлуком или поравнањем пред судом, у коме је предвиђен рок од десет година (чл. 379. ст. 1.), изгледа да је усвојен у закону на основу схватања по коме се судском одлуком одн. одлуком другог надлежног органа као и судским поравнањем, креира нова облигација за коју треба утврдити нов рок застаревања а он, према томе мишљењу, треба да буде једнак за сва потраживања која су настала на овај начин. Решење из закона је прихватљиво, без обзира на неслагања у науци поводом образложења, која се обично за то даје. Једино се може запитати, да ли је тај рок требало одредити на десет година или само на пет, колико износи општи рок застарелости? Из разумљивих разлога, овај изузетни рок се не примењује кад су у питању повремена потраживања без обзира што би била установљена судском одлуком и за њих важи

опште правило о трогодишњем року застарелости (чл. 379. ст. 2. у вези са чл. 372.).

19. Друга значајна новина у погледу рокова застарелости, тиче се изостављања дугогодишњег застарног рока, који је био предвиђен ранијим прописима. Редактори закона су стали на становиште да, за највећи број потраживања, уколико она не застаревају у редовном року од пет година, треба установити, или рок од три године, или рок од једне године. Тако, у року од три године застаревају потраживања, која се могу сврстати у следеће четири групе. То су најпре повремена потраживања која доспевају годишње или у краћим размацима времена. Затим то су међусобна потраживања друштвених правних лица из уговора о промету робе и услуга. У трећу скупину улазе потраживања закупнине, како за покретне тако и непокретне ствари. Најзад, у четвртој скупини налазе место потраживања накнаде штете, која је проузрокована деликтом.

20. На исти овај начин било је решено питање застаревања помениutih потраживања и према бив. Закону о застарелости потраживања, осим оних, која су сврстана у другу групу. Према том бившем закону, у року од три године застаревала су: „Међусобна потраживања привредних организација, занатлија и држалаца других радњи, из уговора о испоруци робе и из уговора о делу и услугама, закључених у оквиру њихове пословне делатности, као потраживања накнаде за издатке у вези с тим пословима. (чл. 17. ст. 1. Зак. о заст. потр.). Према закону о облигационим односима, тај ванредни трогодишњи рок резервисан је само за међусобна потраживања друштвених правних лица из уговора о промету робе и услуга као и потраживање накнаде за издатке учинене у вези са тим уговорима (чл. 374. ст. 1.). Како се види, редактори закона су сматрали да строгост тог кратког рока од три године, не треба да погоди занатлије као и држаоце других радњи што се чини оправданим. Међутим, то није једина разлика у погледу овог текста.

21. Друга, на коју бисмо посебно скренули пажњу тиче се изостављања ограничења, која је за ова потраживања постављао бив. закон о застарелости потраживања, тј. трогодишњи рок застарелости, према том бив. закону, важио је само за потраживања ових субјеката ако она потичу из послова „закључених у оквиру њихове пословне делатности“. Поводом ове резерве у судској пракси јавило се колебање поводом питања: како поступити кад потраживање неког од ових субјеката потиче из неког другог посла а не оног за који је регистрован? Преовладало је схватање да и у том случају треба применити тај краћи рок застарелости. При томе се одвајало питање евентуалне одговорности тог субјекта за привредни прекршај, ако га чини закључивањем послова ван своје редовне делатности за коју је регистрован. Противно решење би, како се оправдано истицало, погодновало управо онима који чине тај прекршај јер би, за њихова потраживања те врсте, био примењен општи рок застарелости а он је према том бившем закону, износио десет година. У закону је отклоњена та недоумица јер текст, којим је одређен овој краћи рок застарелости, не садржи поменуто ограничење.

Према томе, краћи трогодишњи рок застарелости се примењује на сва потраживања друштвених правних лица из уговора о промету робе и услуга као и потраживања накнаде за издатке учињене у вези са тим уговорима, без обзира да ли су они из оквира регистроване делатности одређеног субјекта или не.

22. Приметићемо узгред, да је изложено правило у складу и са решењем једног претходног питања, које је још раније било прихваћено у судској пракси наше земље тј. питања о томе, да ли је уопште један посао, који би закључио неки привредноправни субјект, ван оквира своје регистроване делатности, пуноважан или ништав? Пошто је у судској пракси и поводом тога питања, одвојено решавано о судбини посла од евентуалне одговорности за привредни прекршај а, сам тај посао проглашаван пуноважним, не види се да би у погледу рока застарелости оно требало да буде третирано на други начин. И то претходно питање, решено је у закону на исти начин (чл. 103. ст. 2.).

23. Унеколико другачије од општих правила уређена су у закону нека питања застаревања потраживања, која потичу из уговора о осигурању. То посебно важи за потраживања осигураника одн. корисника осигурања према осигурачу. Разлике се односе на одређивање тренутка од кога почиње да тече застарелост као и на дужину рокова застарелости у појединим случајевима. Сврха тих посебних правила је несумњиво ефикаснија заштита интереса осигураника одн. корисника осигурања. Међутим, посебна правила су такође нужна у неким случајевима и због специфичних одлика обавезе осигурача с обзиром да он обавља своју делатност заснивајући је на одређеним методама организовања заједнице ризика. Због тога осигурање не би ни могло да функционише уколико би осигурач за дуже време био у неизвесности у погледу својих обавеза из уговора. Иначе, законом је предвиђено да се, поменута различита правила примењују на потраживања из уговора о осигурању без обзира да ли је у питању добровољно или обавезно осигурање.

24. Поменимо најпре правило према коме потраживање осигураника (уговорача осигурања) одн. трећег лица, према осигурачу из уговора о осигурању живота, застаревају за пет година а из осталих уговора о осигурању за три године (чл. 380. ст. 1.). У оба случаја, рок застарелости почиње да тече првог дана после протеча календарске године у којој је потраживање настало. Међутим, уколико заинтересовано лице докаже да до истека календарске године у којој је настало његово потраживање према осигурачу, није сазнало да се догодио осигурани случај, застаревање почиње тећи од дана када је за то сазнало. У овој ситуацији то потраживање, у случају осигурања живота, застарева без обзира на моменат сазнања о наступању осигураног случаја, за десет година а у случају других осигурања, за пет година од истека календарске године у којој је настало његово потраживање (чл. 380. ст. 2.). Овако одређен, дужи рок застарелости потраживања из уговора о осигурању живота у обе поменуће ситуације, уведен је због тога што корисник осигурања често и не зна да му припадају нека права по ос-

нову уговора о осигурању или о томе сазнаје тек касније. Напротив, код осталих осигурања корисник, по правилу, сазнаје за штету већ у тренутку када она наступи. Међутим, у погледу потраживања осигурача према осигуранику, нема разлога за овакво разликовање према врсти осигурања. Отуда је законом за сва ова потраживања одређен рок застарелости од три године (чл. 380. ст. 3.).

25. На друкчији начин је уређено и питање одпочињања застаревања осигураниковог потраживања према осигурачу још у једној ситуацији. Наиме, када у случају осигурања од одговорности, оштећено лице захтева од осигураника (штетника) накнаду штете, или је добије од њега, застаревање осигураниковог потраживања према осигурачу по томе основу, почиње од дана када је оштећено лице тражило накнаду судским путем од осигураника одн. од дана када му је осигураник исплатио накнаду (чл. 380. ст. 4.).

26. Није без значаја ни решење закона у погледу застаревања потраживања трећег оштећеног лица према осигурачу у случајевима осигурања од одговорности (непосредни захтев) према коме ова потраживања застаревају у истом року у коме застарева и његово право на накнаду штете према осигуранику — штетнику одн. лицу одговорном за штету (чл. 380. ст. 5.). Овим правилком су отклоњене незгоде, које су последица различитих рокова у којима застаревају ова два захтева.

27. Најзад, законом је решено још једно спорно питање у вези са застарелешћу потраживања, која потичу из уговора о осигурању. Реч је о правилу према коме застаревање потраживања осигурача према трећем лицу, које је одговорно за наступање осигураног случаја, почиње тећи кад и застаревање потраживања осигураника према томе лицу — за накнаду штете — и навршава се у истом року (чл. 380. ст. 6.). Овакво решење је у складу са ставом, који је прихваћен у закону и према коме, исплатом накнаде из осигурања прелазе на осигурача, до висине исплаћене накнаде, сва осигураникова права према лицу које је одговорно за штету — персонална суброгација (чл. 939. ст. 1.).

28. Поменимо најзад и једну новину, коју доноси закон у вези са застојем застарелости. Пратећи тенденције, које долазе до изражаја у брачном и породичном законодавству социјалистичких република и аутономних покрајина у СФРЈ, које се крећу у правцу изједначавања брачне и ванбрачне заједнице у погледу правних дејстава које оне изазивају, законом је, осим постојања брака, као узрок застоја застарелости предвиђено и постојање ванбрачне заједнице између дужника и повериоца (чл. 381. ст. 4.). На тај начин је у потпуности изједначена брачна и ванбрачна заједница у погледу дејстава на плану застоја застарелости потраживања.

Владан Станковић

РЕЗЈУМЕ

„Одна значительная кодификация”

Принятие Закона об облигационных отношениях означало конец длительного более тридцатилетнего периода, в котором гражданско-правовые облигационные отношения в СФРЮ трактовались применением в большинстве случаев „старых правовых предписаний”, а облигационные отношения в области хозяйственного права правилами, содержащимися в Общих Законах о товарообороте с 1954 года. Ослоняясь на статью 281 пнк.1т4 Конституции СФРЮ с 1974 года, этот закон приводит в порядок основы облигационных отношений в области товарооборота и услуг. Регулировка же остальных облигационных отношений согласно тому же закону была предоставлена республиканским и областным законам. Одна из основных характеристик этого закона состоит в том, что он регулирует единственным способом все облигационные отношения из указанной области несмотря на то, кто субъекты этих отношений. Между тем, этим не недооценивается особое положение общественных правовых лиц и особые права и полномочья, а также и обязанности и ответственность, вменяемые им, как участникам товарооборота и услуг, принимая во внимание то, что они являются носителями в смысле пользования, управления и распоряжения общественными средствами. Законодатель также включил в закон и ряд особых правил, предназначенных для регулирования прежде всего договорных отношений в области хозяйственно-правового оборота, имея в виду его специфичность. Указав на основные начала Закона и материал, на основании которого законодатель принял отдельные решения, указав на законодательную технику, стиль и язык закона, автор во второй части статьи задержался на некоторых новинках, принятых Законом об облигационных отношениях в области застарения требований. Здесь автор подчеркивает в качестве главного новшества сокращение общего срока застарения на пять лет, также как и отменение двухлетнего срока застарения, который прежде предписания предусматривали для большего числа требований. Автор в конце указывает и на новинку, которую содержит Закон и в отношении застарения требований, проистекающих из страхового договора и всвязи с длиной срока застарения и всвязи с определением числа, с которого этот срок начинается.

A SUMMARY

„A Significant Codification”

The passing of the Obligation Relationship Law has marked the end of a period of more than thirty years during the time of which civil legal obligation relationships in the SFRJ were discussed by the application of the „old legal and regulations”, while the obligation relationships in the field of commercial law were discussed by the application of the rules and regulations contained in the General customs and practice for the turnover of goods dated 1954. Based on Article 281.14 of the Constitution of the SFRJ of 1974, this Law governs the basis of the obligation relationships (the general part of obligations) as well as the contractual and other obligation relationships in the field of turnover of goods and services. The regulations of other obligation relationships, according to the constitutional stipulation, has been left to the Laws of the socialist republics and autonomous provinces. One of the main characteristics of this Law is that it regulates all obligation relationships within the above mentioned fields in a unique way regardless of who the subjects of these relationships are. On the other hand, this does not mean that the Law has neglected the special position of the social (public) legal persons and the special rights and authority but also the obligations and liabilities that they have as participants in the turnover of goods and services with a view to the fact that they are title holders in respect of the utilisation, management and

disposition of the socially owned funds. At the same time, the legislator has also included a number of special regulations in the Law which are intended primarily to govern the contractual relationships in the field of commercial legal turnover with a view to their specific character. After pointing to the main principles of the Law, to the material which has aided the legislator in the formulation of certain stipulations, the legislative technique, style and language of the Law, in the second part of the article the author concentrates on certain new solutions contained in the Law concerning the statute of limitations of claims. The author states that the main new provision is the reduction of the general time limit set by the statute of limitations to five years as well as the exclusion of a two year time limit set by the statute of limitations which was applicable to a large number of claims under the old regulations. At the end, the author also points to the new provisions of this Law pertaining to the statute of limitations as regards the contract of insurance in respect of the length of the time limit set by the statute of limitations as well as the fixing of the exact date of commencing of that time limit.

R É S U M É

Une codification importante

L'adoption de la Loi relative aux rapports d'obligation marquait la fin de la période d'une durée de plus de trois décennies pendant laquelle les rapports d'obligation de droit civil dans la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie ont été traités dans la plupart des cas par l'application des „règles juridiques anciennes” et les rapports d'obligation dans le domaine du droit économique par les règles contenues dans les Usances générales de l'échange des marchandises de 1954. En se basant sur l'article 281, premier alinéa, paragraphe 4, de la Constitution de la RSF de Yougoslavie, de 1974, cette loi règle les fondements des rapports d'obligation (partie générale des obligations) ainsi que les rapports contractuels et les autres rapports d'obligation dans le domaine de l'échange des marchandises et des services. La réglementation des autres rapports d'obligation est laissée, d'après la disposition constitutionnelle mentionnée, aux lois des républiques fédérées et des provinces autonomes. Une des qualités essentielles de cette loi consiste dans la réglementation uniforme de tous les rapports d'obligation dans les domaines mentionnés sans égards au fait quels sont les sujets de ces rapports. Cependant, de cette manière on n'a pas négligé la condition particulière des personnes morales sociales et les droits et les pouvoirs particuliers mais aussi les obligations et les responsabilités, qu'elles ont en tant que participants dans le domaine de l'échange des marchandises et des services vu qu'elles sont les titulaires en matière de l'utilisation, de la gestion et de la disposition des moyens sociaux. De même, le législateur a introduit dans la loi une série de règles spéciales, qui sont destinées au règlement, en premier lieu, des rapports contractuels dans le domaine de l'échange économique-juridique eu égard à leur spécificité. Après avoir attiré l'attention sur les principes fondamentaux de la Loi, sur le matériel qui a servi au législateur pour l'élaboration de certaines dispositions, sur la technique législative ainsi que sur le style et la langue de la loi, l'auteur a exposé dans la deuxième partie de l'article certaines innovations qui ont été formulées dans la Loi relative aux rapports d'obligation dans le domaine de la prescription des avoirs. Dans ce cadre l'auteur a souligné comme l'une des innovations principales la réduction du délai général de prescription à cinq ans, ainsi, que la suppression du délai de prescription de deux ans, qui était prévu par les prescriptions antérieures pour un grand nombre d'avoirs. L'auteur a signalé, à la fin de son article, les innovations qui se trouvent dans la Loi au sujet de la prescription des avoirs qui découlent des contrats d'assurance, à savoir: tant en relation avec la durée du délai de prescription, qu'en ce qui concerne la détermination du jour à partir duquel commence à courir le délai.

ПОЈАМ СОЦИЈАЛИСТИЧКОГ САМОУПРАВНОГ ПРИВРЕДНОГ СИСТЕМА ЈУГОСЛАВИЈЕ

Прелазни период од капитализма ка комунизму обилује разноврсним материјалним и друштвеним променама. Оне захватају све области живота, како привредну, тако и правну, политичку, културну, уметничку, филозофску, етичку и др. Укратко, у прелазном периоду, мења се не само друштвено биће већ и свест људи. Најважнији елементи друштвеног бића садржани су у области производње материјалног живота. Они ће се, пре или касније, одразити на све облике огромне друштвене надградње.

Ослобођење рада од разних видова отуђења — насталих у дугој историји класне епохе друштвеног развоја — један је од основних друштвених процеса прелазног периода. Оно се остварује бројним односима, носе га многи субјекти и захвата сложене процесе њиховог повезивања. Превладавање отуђења и стварање неопходних материјалних и друштвених услова за настанак бескласног друштва постиже се развојем и снажењем самоуправног организовања друштвеног живота.

У сложеном процесу прелазног периода значајну улогу има привредни систем. Он обезбеђује економски механизам којим се у новим историјским условима остварује основни циљ привредне делатности.

Социјалистички самоуправни привредни систем у Југославији, на свом путу од зачећа 1950. године до данас, створио је претпоставке неопходне за посебно остварење општег закона друштвене производње. Опште економске тенденције добиле су на привредном тлу Југославије конкретне облике егзистенције. Настајали су специфични облици друштвене организације рада који обезбеђују владајући положај произвођача удружених у радне организације. У широком спектру трансформација и нестајања наслеђених привредних субјеката, настајали су и афирмисали се нови привредни субјекти, обављајући основне привредне активности на самоуправној основи. Савлађивањем затечених метода повезивања производних односа изграђивао се метод свесног самоуправног споразумевања и друштвеног договарања који обезбеђује остварење вишег степена економске рационалности. Противречности затечених облика привређивања добијају одговарајућа разрешења. Укратко, са прелазом економском самосталности и дефан-

мисању извесних делатности — или, чак, читавих сфера привредних активности — који воде угрожавању или деформисаној примени социјалистичких принципа производње и расподеле резултата рада.

Настаје нова садржина односа у процесу размене резултата рада између разних делатности, која ублажава, потискује и превазилази противречности таложених дутим током владавине класне поделе рада. Самоуправна пракса наше привреде налази на тенденције које су непознате досадашњим облицима повезивања. Нови привредни субјекти са својих друштвених позиција отклањају новонастале супротности. Изграђују се друштвено-економски простори који сваком слободно удруженом појединцу омогућују испољавање сопствених способности у процесу остварења друштвеног рада којим се стварају материјална добра и пружају услуге за задовољавање разних захтева, чиме се, истовремено, врши усклађивање појединачних, заједничких и општих интереса. Непосредност одлучивања, узајамност и равноправност у контактима које остварују, сједињавање функције управљања и извршавања у истом субјекту, пружају погодну климу остварења постављеног привредног циља.

I

Јачање и афирмисање самоуправног привредног система као конкретне економске праксе добија своју научну обраду. Квалитативно нове врсте производних односа, мисаоним уопштавањем стичу одговарајуће теоријске изразе. Све су присутнија настојања да се дефинише и појам привредног система Југославије. Резултати до којих се дошло различите су вредности. Бројнија су, чини се, схватања која непотпуно дефинишу привредни систем, — осветљавајући само неке аспекте његове егзистенције или једнострано приступају његовој суштини, — док су ређа она схватања која настоје да појмом обухвате све специфичности нашег привредног система.

Поћи ћемо од оних аутора који дефинишу социјалистички привредни систем. То је полазна тачка за дефинисање југословенског привредног система који је, као што је познато, по карактеру производних односа социјалистички.

М. Самарџија један је од првих аутора који је радио на проблематици привредног система. Он је дао не само појам привредног система уопште већ и неопходне елементе за дефинисање социјалистичког привредног система. У свом уџбенику *Привредни систем Југославије* он истиче да су за социјалистички привредни систем битни:

(1) подруштљавање средстава за производњу, тј. укидање капиталистичке приватне својине ових средстава и укидање капиталистичке експлоатације радничке класе;

(2) управљање друштвеном производњом од стране непосредних произвођача удружених у разне облике привредних организација, што омогућује стављање свих привредних могућности и средстава у службу планског развијања производних снага:

(3) организовање и расподела произведених добара на принципима да рад човека чини једину основу за присвајање производа и да, према гоме, рад треба да постане мерило економског положаја појединаца и њихових привредних организација, што значи да се расподела врши према принципу „свакоме према раду” и

(4) одређивање као заједничког циља Друштва у привређивању максимално задовољавање личних и заједничких потреба људи и општих потреба друштвене заједнице (1).”

У цитираним ставовима наведени су најважнији елементи за одређивање појма социјалистичког привредног система, иако је сама дефиниција изостала. Указано је на садржину производних односа, из које се види основни привредни субјект и његова улога у управљању друштвеном производњом, истакнута је тенденција ослобађања од класних супротности и експлоатације. Подвлачи се плански карактер развоја производних снага. Такође је назначен основни принцип расподеле, као и заједнички циљ Друштва у области привређивања.

Необично је што се облик производних односа нашао у првом плану, тим пре што М. Самарџија на више места изричито истиче да је својина, као облик производних односа, условљена садржином коју чини Друштвена организација рада. Међу елементима социјалистичког привредног система недостаје размена, посебан историјски облик остварења расподеле, који читавој привреди даје робни карактер. Иако је око овог обележја било опречних мишљења, — која се, истини за вољу, и данас у појединим ситуацијама чују, а каткад и распламсавају, — привредна пракса социјалистичких земаља указује на његову неопходност.

Приступ А. Ваџића, — који се у својим бројним радовима интензивно бави не само разним проблемима привредног система уопште, већ и питањима нашег привредног система, — одређенији је од приступа М. Самарџије појму социјалистичког привредног система. Он обележја социјалистичког привредног система дефинише на следећи начин:

(а) укидање класног и сваког другог монопола над функцијом управљања привредним процесима, претварање удружених произвођача у основне носиоце привредног одлучивања о условима и резултатима њиховог рада, односно дезалијенација и ослобођење рада;

(б) претварање рада у једини основ присвајања производа удруженог рада, којим се конституише и кроз стално улагање дела тог производа у проширење материјалне основе удруженог рада — који је услов побољшања материјалног положаја и појединачних произвођача и њихових асоцијација и заједнице као целине — ствара, обнавља и проширује друштвена својина (2).”

А. Ваџић на овом месту разматра само два обележја — која се односе на друштвену организацију рада као садржину производних

(1) М. Самарџија: *Привредни систем Југославије*, I део, II неизмењено издање, Београд, Научна књига, 1966, стр. 314.

(2) А. Ваџић: *Економска структура друштва*, Београд, 1969, стр. 52—53.

односа и својину као облик производних односа — док друга два обележја — организациону структуру и методе повезивања делатности привредних субјеката, разматра нешто касније. Посебним излагањем преосталих обележја ослабљен је утисак целине. Иначе, јасно је изражена друштвена садржина социјалистичког привредног бића из које избија перспектива будућег друштва. Тиме је наглашен историјски карактер ове врсте привредног система. Осећа се симбиоза интереса појединачних произвођача, њихових асоцијација и заједнице као целине, постигнута дијалектичким разрешењем односа између производне потрошње и потрошне производње.

Неједнаки су и приступи појму нашег привредног система. Навешћемо неке концепте.

М. Бећез један је од аутора који заступају шире схватање појма привредног система. Према њему: „Привредни систем СФРЈ најшире схваћен, представља скуп друштвено економских односа у вези са производњом, расподјелом, размјеном и потрошњом роба и услуга. Привредни систем је и институционални оквир за одвијање економских процеса и акција као и за дјеловање и понашање економских субјеката. Привредни систем СФРЈ обухвата и проучава и друштвено-економску структуру друштва са средствима и механизмима за функционисање привреде, за усмеравање развоја и за остваривање заједнички договорених и утврђених циљева друштвено-економског развоја у СФРЈ. Његове двије основне функције јесу да поспешује и развија производне снаге нашег друштва и да доприноси развоју и јачању самоуправних и социјалистичких односа у СФРЈ (3).”

Допуштајући могућност да се привредни систем схвати шире, те да обухвата и „друштвено-економску структуру”, поставља се питање: не губи ли се таквом дефиницијом из вида разлика између система и структуре дате друштвене заједнице? Чини се да у овој дефиницији нису садржана обележја привредног система уопште узев, као и да се не виде довољно специфичности привредног система Југославије. Зато је ова дефиниција делом нетачна, а делом непотпуна, иако су у њој јасно истакнуте основне функције привредног система „да поспјешује и развија производне снаге нашег друштва и да доприноси развоју и јачању самоуправних социјалистичких односа СФРЈ”.

Други аутори при дефинисању привредног система полазе искључиво од институционалног момента. Најпознатији пример оваквог приступа налазимо у књизи Б. Хорвата *Привредни систем и економска политика Југославије*, у којој се каже: „Југословенски привредни систем се састоји од самосталних самоуправних радних организација и појединачних произвођача у тржишном и нетржишном сектору као и у владином апарату. Задатак овог последњег је у томе да путем неадминистративних мера координира активност тржишта и нетржишних фактора и да организује јавну управу у одређеним подручјима који су од

(3) М. Бећез: *Привредни систем СФР Југославије*, Београд, Новинска установа Службени лист, 1974, стр. 9.

општег интереса (судство, народна одбрана, спољни послови, итд.) (4). Институционални приступ привредном систему који следи Б. Хорват доводи до тога да се у исти ниво стављају субјекти различитог теоријског и емпиријског значаја (самосталне самоуправне радне организације, појединачни произвођачи и владин апарат), што замагљује стваран друштвени карактер система. У самом појму, другим речима, не види се међусобна веза елемената који чине „системски однос”, која му и даје карактер система.

Конкретнији и потпунији приступ појму привредног система Југославије садржи концепт В. Ракића: „Привредни систем Југославије — у доминантном делу укупног друштвеног рада карактеришу сва основна обележја система економских односа својствених социјалистичком друштвеном уређењу уопште, али, као систем економских односа на одређеној етапи развоја социјализма у једној посебној земљи, има он, нужно, и посебна обележја својствена одговарајућој етапи њеног социјалистичког развоја, односно и посебна обележја одређена датим материјалним и друштвеним приликама у Југославији. Међу основним обележјима која привредни систем Југославије карактеришу као систем економских односа својствених социјалистичком друштвеном уређењу уопште, могу се првенствено истаћи: а) друштвена својина средстава за производњу, односно друштвена својина материјалних услова рада уопште б) обављање рада искључиво ради задовољавања личних и заједничких потреба радника, укључујући ту и потребе репродуковања и развијања материјалне основе рада, в) одлучивање, у вези с тим, самих радника о свом раду, који је, иначе, на одређеном степену развоја производних снага већ непосредно подруштвљен рад, као о слободном удруженом раду и о његовим условима и резултатима као о заједничким условима и резултатима рада, као и г) равноправност и једнакост радника у удруженом раду друштвеним средствима, у складу с начелом да једино рад, на основи једнаких права и одговорности, одређује њихов материјални и друштвени положај (5).

У свом разматрању В. Ракић истиче како обележја социјалистичког привредног система уопште, тако и посебна обележја привредног система Југославије. Из цитираног става јасно се види какав је карактер друштвене организације рада и облик њеног испољавања у конкретној заједници која припада социјалистичком типу привређивања. Специфична обележја В. Ракић посебно третира. У наставку текста он каже: „На датом степену материјалног и друштвеног развоја јављају се, међутим, сва ова основна обележја привредног система Југославије у специфичном виду, односно у својим специфичним развојним облицима... (6)”. Специфичан вид наведених основних обележја привредног система Југославије, — након уставних промена, започетих доношењем уставних амандмана из 1971. г., окончаних доношењем новог Устава 1974. г. — В. Ракић истиче на следећи начин: „У привредни систем Југо-

(4) Б. Хорват: *Привредни систем и економска политика Југославије*, Институт економских наука, Београд, 1970, стр. 36.

(5) *Економски лексикон*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 1044.

(6) *Ibidem*, стр. 1044.

славије су, у вези с тим, уграђене нове значајне институције као што су основне организације удруженог рада и нови одговарајући облици удруживања рада и средстава, укључујући ту и одговарајуће облике односа између производне и прометне сфере, или нову позицију пословних банака у систему друштвене репродукције и сл., или као што су самоуправне интересне заједнице и слободна размена рада између радника у материјалној производњи и радника у другим друштвеним делатностима, затим планирање рада и развоја свих субјеката друштвене репродукције на самоуправним основама, или самоуправно споразумевање и друштвено договарање и многе друге... (7)."

Приступ В. Ракића је потпунији и садржајнији од оних у претходно наведеним концептима привредног система Југославије. Уз извесну допуну обележјима која се односе на историјски облик остварења општег закона друштвене производње и подвлачења историјског карактера социјалистичког привредног система, као и уз испуштање неких обележја која се односе на друштвено економску структуру, чини се да овај концепт, углавном, садржи неопходне елементе за дефинисање социјалистичког самоуправног привредног система Југославије.

II

Излагања у претходној тачки дају основ за размишљање и о једном ширем и потпунијем одређењу појма социјалистичког самоуправног привредног система.

Привредни систем при томе схватамо као целину владајућих производних односа у друштвеној привреди. Они су најбројнији и најзначајнији. Остали производни односи, који чине саставни део дате економске структуре, играју подређену улогу и представљају остатке друштвено превазиђених облика привредних веза или почетне елементе будућег облика привређивања. Целина производних односа привредног система заснива се на истој друштвеној организацији рада, као економској садржини и има одређену својину као израз садржине производних односа. Производни односи у целини привредног система међусобно су повезани и усклађени. Имају одређен тип привредног субјекта као основног носиоца привредних делатности, док метод повезивања производних односа изражава економску суштину конкретне привреде.

При одређивању појма самоуправног привредног система Југославије поћи ћемо, најпре, од општих обележја која садржи сваки привредни систем и која га чине системом, за разлику од осталих појава привредног живота (начин производње, економска структура друштва, друштвено економска структура и др.), затим ћемо узети у обзир обележја социјалистичког привредног система као посебности која има своје карактеристике, које га и раздвајају од привредних система других начина производње (капиталистичког или феудалног привредног система), да бисмо, најзад, истакли специфичности југословенског система

(7) Ibid. стр. 1046.

у савременом тренутку друштвеног развоја, као својеврсне конкретне економске стварности. Искључићемо из разматрања оне елементе који су карактерисали претходну (административну) фазу нашег привредног развоја, као и оне појаве које су у току постојања самоуправљања биле секундарне или краткотрајне, изражавајући нужности краћег домаћаја.

Социјалистички самоуправни привредни систем Југославије схватамо као целину владајућих самоуправних производних односа насталих између равноправних радника који слободно удружују свој рад на основу друштвене својине средстава за производњу у основним организацијама удруженог рада и другим облицима повезивања, као социјалистички робни произвођачи у процесу свесног самоуправног усклађивања основних момената растуће друштвене репродукције, ради стицања дохотка неопходног за задовољавање личних, заједничких и друштвених потреба и у циљу стварања материјалних и друштвених услова за настанак комунизма.

Оваквим одређењем социјалистичког самоуправног привредног система настојали смо да истакнемо следеће његове специфичности:

а) самоуправни карактер производних односа који чине владајућу целину југословенског привредног ткива;

б) владајући положај радника у удруженом раду. Они су слободни и равноправни у вршењу својих привредних функција. Самоуправни карактер производних односа означава да су функције управљања и извршавања спојене у једном носиоцу;

в) садржина производних односа изражава се у друштвеној својини средстава за производњу, као адекватним обликом самоуправне организације рада;

г) у мноштву асоцијација основној организацији удруженог рада припада улога основног привредног субјекта. Зато смо је издвојили од осталих облика организовања и слободног удруживања рада и средстава. Основна организација удруженог рада представља елемент организационе структуре укупне привреде и полазну тачку организационог повезивања целине привредног бића;

д) самоуправна привреда има робни карактер, изражен посебним историјским обликом остварења преко одређених законитости социјалистичке робне производње.

ђ) метод повезивања производних односа у оквиру друштвене привреде карактерише комбиновање друштвено свесних и спонтаних самоуправних облика усклађивања активности у оквиру законитости социјалистичке робне привреде. У том смислу примењује се друштвено планирање, самоуправно споразумевање и друштвено договарање, на свим нивоима слободног удруживања рада и средстава уз деловање закона вредности као општег закона робне привреде;

е) повезивање и усклађивање основних момената привређивања у целокупност репродукције чиме се отклања или ублажава могуће осамостаљивање и деформисање појединих сфера, карактеристично за робну привреду, која у својој природи садржи латентне елементе ирационал-

ности на макро плану, произишле из полицентрализма робних произвођача;

ж) садржину друштвене репродукције представља привредни развој. Он је услов проширења материјално-производне основе, са једне стране, и пораста друштвеног благостања, са друге;

з) доходак је основни производни однос и представља историјски облик телеолошке рационалности привређивања. Он захвата све области привредног живота и представља основни мотив привредне активности појединаца и њихових организација удруженог рада и полугу разрешења супротности карактеристичних за самоуправну етапу социјалистичког друштва. У датим историјским условима он представља и облик изражавања начела: „Свако према способностима — свакоме према његовом раду”;

и) потребе и интереси појединаца, њихових самоуправних организација и друштва као целине усклађују се адекватним самоуправним односима и

ј) социјалистички самоуправни привредни систем је историјски пролазан. Он није друштвено-економски поредак за себе. Његов циљ је стварање материјалних и друштвених услова за настанак бескласног друштва — комунизма.

У оквиру општег одређења система нису истицане поједине врсте производних односа пошто су, као уже категорије, већ садржане у неком од наведених обележја нашег самоуправног привредног система.

Карактеристике повезивања целокупног друштвеног рада којим располаже југословенска заједница, садашњег и минулог, у свеобухватан систем самоуправно удруженог рада, независно од области друштвеног живота, даје посебан карактер повезивању привредног система са економском структуром друштва, на једној страни, и привредног система и друштвено-економске структуре, на другој. Ове појаве нису постојале у досадашњим облицима друштвеног развоја.

Прво. У привредни систем повезују се ситни робни произвођачи: земљорадници и радни људи који самостално обављају привредне делатности својим радом помоћу средстава за производњу у својини грађана, преко разних облика. То је својеврстан облик превладавања супротности производних односа у економској структури применом начела добровољности и равноправности.

Друго. Делатности из области материјалне производње остварују „слободну размену рада” са делатностима непроизводних друштвених делатности. У овом процесу својеврсне самоуправне размене значајну улогу имају самоуправне интересне заједнице.

И први (у оквиру економске структуре друштва) и други (у оквиру друштвено економске структуре) вид повезивања представљају квалитативно нове односе. Њима се превазилазе наслеђене супротности класног карактера друштвене поделе рада. Ублажавају се супротности између производног и непроизводног, затим супротности између „интелектуал-

ног" и „физичког", између друштвене основе и друштвене надградње и др. Почине процес укидања основних облика отуђења човека.

Свако мисаоно уопштавање сложене конкретне стварности суочава се с бројним тешкоћама. То се односи и на привредни систем, који представља веома комплексан тоталитет економског живота људи. Зато овај напис треба схватити као настојање да се афирмише шири прилаз појму социјалистичког самоуправног привредног система Југославије.

Владета Станковић

РЕЗЮМЕ

Понятие социалистической самоуправительной хозяйственной системы Югославии

В введении подчеркивается, что в переходном периоде от капитализма к коммунизму имеется обичие различных материальных и общественных перемен и что хозяйственная система при этом имеет значительную роль, так как обеспечивает экономический механизм, при помощи которого осуществляется основная хозяйственная цель. Указывается также, что на хозяйственном фоне Югославии общие экономические тенденции переходного периода получают конкретные формы существования путем возникновения специфического содержания и утверждения новых хозяйственных субъектов и метода их объединения. Нововозникшие хозяйственные явления еще не встречались в известных до настоящего времени формах хозяйствования.

Первая часть работы анализирует известные концепции понятия хозяйственной системы. Излагаются сначала толкования тех авторов, которые дают определение социалистической хозяйственной системы, являющейся исходной точкой при уточнении понятия хозяйственной системы Югославии с тем, чтобы дальше представить и критически рассмотреть концепции понятия югославской хозяйственной системы. Делаются замечания, что большинство авторов не дают полного толкования этого понятия и что достигнутые результаты не имеют одинаковую ценность.

Вторая часть работы содержит попытку автора утвердить более широкий подход к понятию социалистической самоуправительной хозяйственной системы Югославии. Поэтому он при определении этого понятия исходит из общих характеристик любой хозяйственной системы, затем дает дефиницию социалистической хозяйственной системы и наконец включает специфику югославской хозяйственной системы в настоящее время. В конце работы особо подчеркиваются своеобразные характеристики самоуправительной хозяйственной системы.

A SUMMARY

The Concept of the Socialist Self-managed Economic System of Yugoslavia

In the introductory part of the article, it has been stressed that the transition period from capitalism to communism displays abundance of versatile material and social changes and that the economic system plays a significant part in that process by securing the economic mechanism for the achievement of the main economic aims. It is pointed out

that the general economic tendencies of the transition period acquire concrete forms of existence on the economic territory of Yugoslavia with the emergence of specific forms and contents of the relations of the production process and the affirmation of the new economic subjects and the methods of their coming into contact. The newly created economic phenomena are unknown to the economic activities so far.

The first part of the article deals with analysis of certain aspects of the concept of the economic system. Firstly, there are expounded the concepts of those authors defining the socialist economic system, since it is the basis for the definition of the economic system of Yugoslavia, only to continue by presenting and critically discussing the aspects of the economic system of Yugoslavia. In order to define this concept, he begins authors offer an incomplete concept of the subject and that the results are of unequal value.

The second part of the article contains an endeavour of the author to affirm a wider approach to the concept of the socialist self-managed economic system of Yugoslavia. In order to define this concept, he begins with the general characteristics of every economic system, proceeds to the elements of the socialist economic system, finally including the specific features of the economic system of Yugoslavia at the present moment. The extraordinary features of the self-managed economic system are underlined at the end of the article.

R É S U M É

La notion du système économique autogestionnaire socialiste de la Yougoslavie

Dans l'introduction de cette étude il est souligné que la période transitoire entre le capitalisme et le communisme est caractérisée par de nombreux changements matériels et sociaux et qu'à cette occasion le système économique joue un rôle important, car il assure le mécanisme économique par lequel est réalisé le but économique essentiel. Le fait est signalé que sur le terrain économique de la Yougoslavie les tendances économiques générales de la période transitoire acquièrent des formes concrètes de l'existence, par la manifestation du contenu spécifique et de la forme des rapports de production et par l'affirmation des nouveaux sujets économiques et des méthodes de leur liaison. Les phénomènes économiques nouvellement apparus sont inconnus aux formes de l'activité productive qui existaient jusqu'à présent.

La première partie de l'étude analyse certaines conceptions de la notion du système économique. En premier lieu l'exposé est effectué des conceptions des auteurs qui définissent le système économique socialiste, étant donné qu'il est le point de départ de la définition du système économique de la Yougoslavie, afin de procéder ensuite à la présentation et à l'examen critique de la conception de la notion du système économique yougoslave. On peut remarquer que la plupart des auteurs ont formulé une notion incomplète et que les résultats sont de valeur inégale auxquels on a aboutis.

Dans la deuxième partie de ce travail l'auteur a essayé d'affirmer une plus large approche au système économique autogestionnaire socialiste de la Yougoslavie. C'est pourquoi en définissant cette notion il part des critères généraux de chaque système économique, ensuite il examine les dispositions du système économique socialiste et enfin il inclut les spécificités du système économique yougoslave dans les temps présents. A la fin du travail sont accentués en particulier les caractères spécifiques du système économique autogestionnaire.

ДА ЛИ ЈЕ АУСТРИЈА УВЕЛА ОМБУДСМАН?

Заштита права појединаца и политичка и правна контрола рада органа управе садржина су дијалога (или конфронтације) грађанина и носилаца јавних овлашћења. Ефикасна заштита права грађана могућа је само у условима остварене законитости рада управе. Политички надзор од стране парламента углавном има у виду општа начела у раду управе, а не сасвим одређена питања⁽¹⁾, што чини предмет судске контроле законитости рада органа управе (било да се она обавља преко редовних било преко управних судова). Административна контрола унутар саме егзекутиве садржински је одређена и природом односа између појединих органа извршне власти. Поред ових „класичних“ облика надзора, у многим земљама се уводе и друга правна, квази-правна и ван-правна средства којима се, у условима растућег политичког утицаја егзекутиве, даље проширује и побољшава систем контроле законитости рада управе, а тиме и заштита права грађана.

Већи број земаља уводи последњих неколико деценија стару шведску установу омбудсман⁽²⁾. Без обзира на организационе и функционалне разлике и особености које се сусрећу од земље до земље, омбудсман има следећа основна својства: а) он је орган парламента, који у појединачним случајевима врши надзор над радом егзекутиве; б) својим овлашћењима он ни у чему не дира у постојећи систем контроле управе и јавних служби, него га само допуњава — омбудсман нема право да мења или укида акте органа управе, нити да кажњава због незаконитог или погрешног рада; он може само да критикује акте и поступке управе и указује на њихове недостатке, тражећи кажњавање криваца; в) омбудсман је готово једини (изван егзекутиве) који, осим тога што врши надзор над законитошћу рада управе, цени и целисходност њеног рада, упуштајући се у датом случају и у оцену коришћења дискреционим овлашћењима; г) поступак пред овим органом је без посебних формалности и без трошкова за саму странку⁽³⁾.

(1) Упор. L. N. Brown, P. Lavrotte, „The Mediator: A French Ombudsman?“ у The Law Quarterly Review, 1974, број 358, стр. 213.

(2) До 1974. године је у тринаест правних система постојао омбудсман или установа са другачијим називом, али у основи са истоврсним овлашћењима. У Великој Британији је, нпр., ова институција уведена 1967. године, а зове се Парламентарни повереник (Parliamentary Commissioner). — Упор. F. Stacey, The British Ombudsman, Oxford, 1971. Исто тако, Француска је 1973. године усвојила Закон о Посреднику (Médiateur). Детаљније о томе, види L. N. Brown, L. Lavrotte, op. cit., стр. 211—223.

(3) М. Јовичић, Омбудсман, Чувар законитости и права грађана, Београд 1969, стр. 8—9.

Примена идеје омбудсмана пропраћена је у неким земљама низом особености, па се на први поглед може јавити дилема да ли је у датом случају уопште реч о овој институцији. Република Аустрија управо представља такав пример. После шестогодишњих расправа ова земља је усвојила Закон о Народном правобранилаштву (4), уводећи на тај начин једно квази-правно, односно ванправно, средство надзора над радом управе.

Често се „између редова” законског текста могу наслутити различити прилази и схватања, па чак и различити политички интереси, које је закон покушао да усклади, свдећи постојеће разлике на компромис који је мање-више прихватаљив за све. Тако је и са Законом о Народном правобранилаштву. Пут који је ова установа прешла у току шестогодишњих расправа — од инструмената правне заштите у правнотехничком смислу, што је била замисао првог владиног предлога закона из 1971. године, па до средства ванправног надзора над управом, што у основи представљају овлашћења Народном правобранилаштва по закону из 1977. године — указује на то да је увођење ове институције у Аустрији наишло на уздржаност и обазривост, чији би се прави смисао вероватно могао сагледати тек у контексту ширих разматрања о савременом уставном и, још више, политичком систему ове земље. Занимљиво је указати на „корене” особености Народном правобранилаштва, односно на доктринарне утицаје који су били присутни и током расправљања и изношења предлога о коначној физиономији ове установе.

Ханс Келзен је још 1929. године предлагао увођење Правобраниоца Устава (*Verfassungsanwalt*) при Уставном суду, који би — аналогно овлашћењима Државног тужиоца у кривичном поступку — по службеној дужности покретао поступак за преиспитивање оних аката који подлежу оцени Уставног суда, а које Правобранилац Устава сматра противправним (5). Реч је, очигледно, не само о установи „достojној најозбиљнијег испитивања”, како каже Келзен, већ о установи са утврђеним *правним* овлашћењима, која би се уклапала у постојећи систем правне заштите у поступку оцене уставности и законитости. Замисао поменутог владиног предлога закона из 1971. године, који је — после деветнаест седница у Уставном одбору — одбачен у Парламенту 1975. године, није била далеко од оног за шта се пре готово пола века залагао велики правни теоретичар. Народном правобранилаштво је требало да буде средство *правне* заштите и да у том циљу има сасвим одређена овлашћења: да, због претпостављене незаконитости, оспорава уредбе код Уставног суда; да даје правне савете, с тим што су се они морали ограничити на питања надлежности, као и на питања допуштености правних лекова и других средстава правне помоћи. Било је предвиђено и да Народном

(4) Закон је усвојен 24. фебруара 1977. године, а ступио је на снагу 1. јула исте године. (*Bundesgesetz vol 24. Feber 1977 über die Volksanwaltschaft, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 1977, број 29, стр. 559—562*).

(5) Детаљније о доношењу Закона о Народном правобранилаштву, о друштвено-политичкој и „правничкој” клими и јавном мњењу, који су му претходили, као и о различитим предлозима који су се том приликом јавили, види F. Schönherr, „Die Volksanwaltschaft — realistisch betrachtet” u Oesterreichische Juristen — Zeitung, 1976, бројеви 21 и 22, стр. 561—571 и 597—606.

правобранилаштво врши надзор над радом органа управе покрајина и општина. С обзиром на све израженије тенденције ка даљем јачању положаја федералних јединица, које су довеле и до одговарајућих уставних промена 1974. године, проширивање надлежности вршења надзора од стране једног савезног органа и на управу покрајина изазвало је велике протесте (6).

Нови владин предлог Закона уследио је већ 1976. године, а усвојен је фебруара идуће године. Колико су биле велике резерве и отпори увођењу Народног правобранилаштва као новог средства правне заштите, може се видети из чињенице да нови предлог односно усвојени Закон имају врло мало или готово ништа заједничко са предлогом Закона који, две године раније у Парламенту није добио потребну дво-трећинску већину. Очитљиво, Влада је водила рачуна о томе и овог пута предложила такво ограничење и сужавање надлежности Народног правобранилаштва, да се стварно може говорити о сасвим новој институцији. Карактер овог органа није више заштитни у правотехничком смислу. Поред тога, знатно је сужен и круг органа управе према којима Народно правобранилаштво има надзорна овлашћења: покрајински и општински органи управе по правилу су изузети из његове надлежности.

Оно што одмах пада у очи у Закону о Народно правобранилаштву, јесу две његове карактеристике — једна материјалноправне а друга формалноправне природе. С обзиром на садржину овог Закона, реч је несумњиво о пропису уставноправног значаја. Упркос томе, Закон о Народно правобранилаштву не представља амандман на Устав, већ су његове одредбе, како је у поднаслову самог законског текста и речено, „уставне“ (Verfassungsbestimmungen). Формалноправно, овај закон је особен у погледу важења — оно је, наиме, временски ограничено. Завршне одредбе предвиђају да ће Закон о Народно правобранилаштву ступити на снагу 1. јула 1977. године, а престати да важи 30. јуна 1983. године. Чини се да ова одредба није унета само због тога што се на други начин не би могао укинути закон који више не одговара садржини друштвених, а посебно политичких односа. Тиме су у ствари и формалноправно обележени и наглашени обазривост и подозрење према овој институцији и њен експериментални карактер. Шест година би вероватно требало да представља „пробни период“, на основу којег би се коначно одлучило да ли ће Народно правобранилаштво остати „једна од трајних демократских институција Аустрије“.

Чиме се одликује Народно правобранилаштво? — За разлику од сличних установа у другим земљама, где је, што и само име говори (Омбудсман, Парламентарни повереник, Посредник) реч о инокосном органу, Народно правобранилаштво је колегијални орган. Чине га три члана, и већину одлука доноси једногласно. Чланове Народног правобранилаштва бира Народно веће (доњи дом аустријског Парламента). Оно се изјашњава о предлозима три политичке партије које су по мајдатима најјаче у Народноме већу, а свака има право да кандидује по једног свог члана. За члана Народног правобранилаштва може бити

(6) Ibidem, стр. 566.

бирано лице које испуњава услове да буде посланик у Народном већу, с тим да по преузимању ове функције не сме да буде члан ни савезне ни покрајинске владе, нити члан неког представничког тела, односно да обавља другу јавну функцију. Мандат чланова траје шест година. Један од њих председава седницама и на тој дужности остаје годину дана, а редослед промене председавајућег одговара јачини мандата три политичке партије које су кандидовале своје представнике за овај орган. Такав редослед ће остати непромењен за првих шест година, колико је за сада предвиђено да ће деловати Народно правобранилаштво, без обзира на евентуалне промене у јачини мандата партија у доњем дому Парламента. У случају превременог иступања из службе неког од чланова, партија која га је кандидовала учиниће други предлог, о којем се Народно веће изјашњава избором за остатак мандата.

Три најјаче политичке партије у Народном већу настојале су да за ову функцију дају „угледног, стручног и пробојног“ кандидата, како би Народно правобранилаштво било „квалификовано и плуралистички састављено“ (7). Треба напоменути да је управо такав, паритетан, састав овог тела у односу на најјаче политичке партије у доњем дому Парламента и биле једна од ретких карактеристика Народног правобранилаштва која се задржала још из претходног предлога Закона. Политичка страна и политичка функционалност ове установе нису, дакле, долазиле у питање. И ова чињеница говори о степену подозрења и резерви са којима се приступило оснивању ове установе — од три политичке партије које дају представнике за Народно правобранилаштво, једна је увек у опозицији (8). „Плуралистички“ састављен, овај орган ће у обављању своје функције вероватно бити политички упућен на партије које су у њему представљене. Нема сумње да разлог представљању три најјаче политичке партије у Народном правобранилаштву треба тражити у оном што се од њега очекује: да се својим деловањем уклопи не само у постојеће политичке институције Аустрије и однос који је међу њима успостављен, већ и да има на уму тренутни однос политичких снага. Вероватно да би то одговарало ономе што неки аутори називају „интеграцијом Народног правобранилаштва у политички систем“ (9). Остаје, међутим, питање, па и сумња да ли је оваква „политизованост“ неопходна органу који треба да делује „деполитизовано“, односно да, пре свега, има у виду интерес заштите права грађана од неправилности у раду управе.

Овлашћења Народног правобранилаштва предвиђена су као наглашеност испитивања утврђених неправилности у раду управе Савеза, укључујући и делатност Савеза као носиоца приватних права. Свако се може жалити Народном правобранилаштву уколико је оштећен таквим неправилностима и ако му не стоји на располагању друго правно средство, односно ако је истекао рок за његово коришћење. Резултат испи-

(7) Ibidem, стр. 570 (Подв. — Л. Б.)

(8) Један од приговора оваквом саставу Народног правобранилаштва истицао је могућност нефикасности у раду. С друге стране, одговарало се тврдиом да је „паритетност у ћутању“ немогућа све дотле док је бар један члан Народног правобранилаштва из партије у опозицији. (Ibidem, стр. 570).

(9) Ibidem, стр. 570.

тивања које предузима Народно правобранилаштво саопштава се подносиоцу жалбе, а такође му се предочаравају и мере које су евентуално предузете у датом случају. С друге стране, Народно правобранилаштво има право да по службеној дужности испитује неправилности за које претпоставља да постоје у раду неког управног органа Савеза, укључујући и његове радње као носиоца приватних права. Било да поступа по жалби странке или по службеној дужности, Народно правобранилаштво је, како сам Закон каже „независно у вршењу своје функције” (10).

У наведеној, сажетој, законској одредби о надлежности Народног правобранилаштва, садржане су суштинске одлике овог органа. При том је свакако од значаја да се ближе одреди појам „неправилности” (*Missstand*) у раду управе. Истиче се да овај израз треба схватити врло широко. Он би обухватао не само незаконито и нецелисходно понашање управног органа већ и такве појаве као што су нпр. нељубазно понашање или недостатак добро опремљених чекаоница у надлештвима, затим радно време неповољно за рад са странкама и сл. (11). Питање дискреционе оцене појављује се овде као нарочито занимљиво. Наиме, у већини земаља у којима постоји омбудсман, његов надзор над радом управе обухвата контролу законитости и целисходности поступања органа у појединачном случају, укључујући и коришћење дискреционих овлашћења (12). Нема сумње да би било погрешно, и у супротности са неправним карактером установе Народног правобранилаштва, да се изразу „неправилност” прида чист правно-технички смисао. Није реч само о правности, већ пре свега о „fair” поступку (13).

Овлашћења Народног правобранилаштва односе се на рад савезних органа управе (*die Verwaltung des Bundes*), без обзира на то да ли је реч о државној управи или о управи приватне привреде (*Privatwirtschaftsverwaltung*). Што се тиче управних органа федералних јединица (покрајина), Закон предвиђа две могућности. Прва је да уствани закон покрајине прогласи Народно правобранилаштво надлежним и за управу те федералне јединице. Друга је да покрајина оснује установу са истоврсним задацима у односу на делатност своје управе. (Ово је до сада учинила покрајина Салцбург, чији закон такође има временски ограничено важење). Даље, Народно правобранилаштво може да контролише делатност општинских органа управе само у оном делокругу у којем

(10) Независност Народног правобранилаштва у односу на Парламент је израженија него у случају неких установа сличног карактера у другим земљама. Без обзира на то што га бира представничко тело, за Народно правобранилаштво се каже да „није његов орган”. (Упор. *F. Schönherr*, *op. cit.*, стр. 567. — Том чињеницом аутор и поткрепљује свој став да би Народно правобранилаштво могло да „оспорави законе”, јер није у ситуацији да „устаје против олтука властитог правног носиоца”. Аргумент да Народно правобранилаштво није установа правне заштите у ужем смислу је „чисто формалне природе и стога неуверљив”.

(11) Упор. *F. Schönherr*, *op. cit.*, стр. 566.

(12) Изузетак у том погледу представља британски омбудсман, Парламентарни повереник, који нема право да се упушта у оцену коришћења дискреционим овлашћењима, чак и онда када би установио да оно представља „рђаву управу” (*maladministration*). Ово решење је било предмет велике критике у току расправе о нацрту Закона о Парламентарном поверенику у оба дома британског Парламента. С правом се истицало да управни орган великом броју случајева може свој поступак правдати постојањем дискреционог овлашћења. (Упор. *F. Stacey*, *op. cit.*, стр. 72—94).

(13) Слично схватање се појављује и у вези са тумачењем израза „*maladministration*” у овлашћењима француског омбудсмана, Посредника. (*N. Brown, P. Lavrotte*, *op. cit.*, стр. 222).

им је савезна управа пренела остваривање своје надлежности. Занимљиво је упитати се да ли је федеративно уређење Аустрије било једини односно пресудан разлог за ограничавање надлежности Народног правобранилаштва на управу Савеза. При том, пре свега, мислимо на потребу контроле рада полицијских органа (14).

Право обраћања Народном правобранилаштву условљено је активном легитимацијом: лице које се обраћа овом органу треба да буде „погођено неправилностима“ на које се жали. Очигледно, не може се говорити о *actio popularis*. Истини за вољу, треба нагласити да је у неким земљама „филтер“ кроз који пролази ово право још гушћи. Тако, заинтересовано лице може да се обрати британском омбудсману само преко посланика, који је у положају да утврђује постојање услова за обраћање Парламентарном поверенику. Међутим, у случају Народног правобранилаштва занимљиво је још једно питање. Да ли је овај орган, с обзиром на законску одредбу да ће „подносиоцу жалбе саопштити резултат испитивања“, обавезан да поступи и по анонимној жалби? По једном мишљењу, не би се могло прихватити да Народно правобранилаштво није обавезно да поступи и по анонимној жалби. Подносиоцу жалбе који се не открива, или који наведе само своје име али не и своју адресу, свакако да се не могу саопштити резултати испитивања. Упркос томе, требало би поступати и по таквим жалбама, „уколико су оне довољно конкретизоване“ (15).

Какве су могућности Народног правобранилаштва у случају да, било у поступку по жалби било по службеној дужности, установи неправилности у раду управе? Овај орган се ограничава на давање препорука (*Empfehlungen*) „за мере које треба предузети у неком одређеном случају“. Препоруке се могу односити како на будући поступак у одређеним управним стварима тако и на конкретан случај. Сматра се да је ограничавање овлашћења Народног правобранилаштва на давање препорука, које нису правно обвезујуће, сасвим оправдано. Реч је, наиме, о мери која је саображена аустријском систему правне заштите. Њоме се не доводи у питање одговорност управних органа — надлештава Савеза и, евентуално, покрајина и општина — за обављање своје делатности (16). Орган, којем се обрати Народно правобранилаштво обавезан

(14) Највећи број оних који су се залагали за увођење локалних повереника у Великој Британији истицао је потребу да и рад полиције буде предмет надзора од стране Парламентарног повереника, што данас углавном није случај и у чему треба видети велики недостатак у ефикасној заштити права грађана. (Упор. F. Stacey, *op. cit.*, стр. 86.)

(15) F. Schönherr, *op. cit.*, стр. 567.

(16) *Ibidem*, стр. 568 — Увођење сличних услова било је и у другим земљама праћено оваквим дилемама. Нарочито се издвајало питање у којој мери би делатност омбудсмана угрозила начело министарске одговорности, па тиме и саме темеље парламентарног режима. „Министрима би, наиме, било онемогућено да обављају своју дужност и снесу пуну одговорност за ефикасан рад својих ресурса, ако би некеме са стране било дато право да, кад жели и неvezан било каквим условима, испитује пријаве о наводно лошем раду и грешкама ресурса“. С друге стране, било је оних који су тврдили да би деловање омбудсмана *de facto* олакшало остваривање начела министарске одговорности, јер би јавност сазнала многе чипњенице из рада ресурса које су углавном познате само министрима. Вероватно да и у овим недоумицама треба тражити разлоге за велике разлике које се од земље до земље појављују када је реч о подвргавању министара надзору омбудсмана — од подвргавања надзору без ограничења (Данска и Финска), преко делимичног надзора министара (Норвешка, В. Британија), до потпуног изузимања министара из омбудсмановог надзора (Шведска). (Детаљније о овоме види М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 21—24).

је да у року утврђеном савезним законом удовољи препорукама и о томе обавести Народно правобранилаштво, односно да писмено образложи зашто се препоруци није удовољило. Предвиђен је рок од осам недеља за оне органе управе којима су поверени највиши управни послови у Савезу. На образложен захтев поменутог органа, Народно правобранилаштво може да продужи тај рок за још осам недеља. Када се већ говори о поступку, за који је предвиђено да ће се одвијати по правилима Закона о управном поступку, наведимо као посебно занимљиво да Закон предвиђа могућност обраћања Народном правобранилаштву и на неком другом језику осим немачког, уколико је таква могућност неким другим прописом утврђена за обраћање управним органима. Коначно, што је и сасвим у складу са установом омбудсмана, Савез сноси трошкове поступка, односно оне трошкове који настају у току изналагања и проверавања чињеница везаних за жалбу овом органу.

Народно правобранилаштво нема права да, ни под каквим условима, покреће спор пред Уставним или Управним судом, што је уз одређене услове било предвиђено у првом владином предлогу Закона. Оно што му у том смислу једино преостаје, јесте да обавести Уставни суд о незаконитости уредбе коју је донео неки орган савезне управе — „на захтев Народног правобранилаштва, Уставни суд *сазнаје* за незаконитост уредаба неке савезне установе” (подв. — Л. Б.). Занимљиво је да је појединац у исто време добио право да се у поступку оцене уставности и законитости непосредно обрати Уставном суду као покретач поступка за оцену законитости оне уредбе за коју сматра да је њоме оштећено његово право, уз услов да је уредба на њега непосредно применљива. Уз исти услов појединац се може појавити као покретач поступка за оцену уставности закона⁽¹⁷⁾.

Од осталих могућности, Народном правобранилаштву стоји на располагању још једно средство које, као ни препоруке, нема правно обавезујући карактер. Упркос томе, оно може да има друштвену и политичку тежину и домашај који препоруке, начелно посматрано, не би могле да имају. Реч је о апелу јавном мњењу, о „бекству у јавност”. Када Народно правобранилаштво сматра потребним, а у интересу је уклањања неправилности које је установило, оно се може обратити јавности у форми конференција за штампу, телевизију, интервјуа и сл. Нема сумње да би се на овакав начин могла појачати контрола рада управе од стране јавног мњења.

Без обзира на то што се надзорна овлашћења Народног правобранилаштва по правилу не односе на управне органе покрајина и општина, органи свих административно-територијалних нивоа (Савез, покрајина, општина) обавезни су да помажу Народном правобранилаштву у обављању његове функције, да му обезбеде увид у акте којима располажу и да му, на његов захтев, пруже потребна обавештења. При томе се

(17) Законом који је донет маја 1975. године, а ступио на снагу јануара следеће године, у знатној мери је демократизовано покретање поступка за заштиту уставности и законитости пред Уставним судом Аустрије, односно покретање поступка пред Уставним судом. Детаљније о томе види, Л. Баста, „Измене у систему оцене уставности и законитости у Аустрији”, *Архив за правне и друштвене науке*, број 3/76, стр. 449—452.

ови органи не могу позвати на правило о службеној тајни. С друге стране, само Народно правобранилаштво подлеже начелима службене тајне у истом обиму и истој мери као и орган коме се оно обратило у току извршавања својих задатака. Приликом подношења редовних годишњих извештаја Народном већу, што је Законом утврђено, Народно правобранилаштво је обавезно да чува службену тајну само уколико уколико је то у интересу странака (неповредивост личне сфере живота нпр.) или националне безбедности.

На крају, вратимо се питању које смо поставили у наслову: да ли је усвајањем Закона о Народном правобранилаштву и Аустрија увела омбудсман?

Нема сумње да установа Народног правобранилаштва представља примену идеје омбудсмана на структуру и односе у аустријском уставном и политичком систему. Особеност аустријског омбудсмана састоји се, пре свега, у његовом колегијалном карактеру. Такав карактер Народног правобранилаштва ипак не доводи у питање његову институционалну природу⁽¹⁸⁾. По својим овлашћењима, Народно правобранилаштво има сва основна својства омбудсмана. Његов надзор над радом савезне управе ни у чему не дира у постојећи систем правне заштите у Аустрији. Народно правобранилаштво је институција комплементарна већ постигнутој правној заштити. Његов је задатак да умањи недостатке осталих средстава којима грађани располажу у заштити својих права, и то пре свега психолошким¹⁹ ефектом своје надзорне делатности. Да ли ће, и колико, Народно правобранилаштво у овоме успети у предвиђеном шестогодишњем мандату, врло мало зависи од слова Закона којим је уведено. Снага ове установе требало би да се испољи у њеном јавном деловању, у заузимању и изношењу ставова који ће, без обзира на то што им је повод у појединачном, наизглед „безначајном“ случају, бити начелне природе и имати одређену друштвену и политичку тежину. Тако би овај орган, и поред тога што је његова овлашћења Закон ограничио на давање препорука, могао фактички да „упућује“ органе управе у правилно одлучивање о правима и обавезама грађана. Управо зато, услове за успешно функционисање овог органа и његову коначну „интеграцију“ у уставни и политички систем Аустрије треба, поред осталог, тражити у високом нивоу и квалитету рада управе, у стручном и одговорном обављању њене делатности. Поред тога, постојање и практични ефекти дејства других средстава усмерених на остваривање законитости и права грађана играју овде велику улогу⁽¹⁹⁾. Готово истовремено увођење Народног правобранилаштва и права појединца да се појави као покретач поступка за оцену уставности односно законитости у заштити својих права, управо потврђује да се од овог органа не очекује да замени постојећа средства правне заштите, већ да их само допуну. У том смислу би било занимљиво анализирати садржину жалби којима се грађани

⁽¹⁸⁾ У праву су они аутори који означавају као претерано гледиште по којем наводно снага омбудсмана лежи у њеном индивидуалном и патерналистичком карактеру. Оно што је пресудно, то је улога ове институције у заштити законитости и права грађана. (Упор. В. Кошгунца, „Омбудсман и наш политички систем“, *Гледишта* 2/1970, стр. 314).

⁽¹⁹⁾ Упор. М. Јовичић, *op. cit.*, стр. 57.

обраћају Уставном односно Управном суду Аустрије и упоредити их са жалбама које су за непуну годину дана упућене Народном правобранилаштву. Коначно, ако се има у виду ширина појма „неправилност“ на коју овај орган треба да реагује, за нас може бити од посебног интереса да ли ће се пред органима управе Народно правобранилаштво показати и као заштитник права националних мањина у Аустрији.

Поменути су само неки чиниоци који ће утицати на судбину ове, за сада привремене институције у аустријском уставном и политичком систему. Посматрано „са стране“, тешко је предвидети коначан исход ове „привремености“. Већ данас се, међутим, са сигурношћу може тврдити да је увођењем Народног правобранилаштва упоредноправно изучавање омбудсмана сучено не само са новим примером већ и са новим питањима и дилемама о стварној снази и могућој улози ове установе и вишепартијским системима западноевропске парламентарне демократије.

Лидија Баста

РЕЗЮМЕ

Введен ли в Австрии омбудсман?

Комментирјуя введение Народной адвокатуры в Австрии, автор указывает на особенности применения идеи омбудсмана в австрийских условиях. Это учреждение выделяется своим коллегиальным характером и паритетным составом по отношению к самым сильным политическим партиям. Это и послужило поводом для автора поставить вопрос является ли такое „политиканство“ необходимым для органа, который должен действовать деполитически, т.е. прежде всего должен иметь в виду интерес защиты прав гражданина от неправомерностей в работе управления. Вопреки коллегиальному характеру Народная адвокатура по своим полномочиям несомненно имеет все основные свойства омбудсмана. Речь идет об учреждении дополнительном к уже усвоенному механизму правовой защиты. Его сила прежде всего должна бы проявляться в „психологическом эффекте“ его надзирательской деятельности, в его явном действии, что очень мало зависит от слова закона, и гораздо больше от целого ряда правово-технических и общественно-политических факторов. Сравнивая Народную адвокатуру с такими же учреждениями в Великой Британии (Парламентарное доверенное лицо) и во Франции (Посредник), автор подчеркивает большую самостоятельность этого органа по отношению к парламенту и выразительную широту его надзирательских полномочий. Особенно интересным является почти одновременное введение Народной адвокатуры и права любого гражданина выступать в качестве инициатора судебного дела для оценки конституционности и законности в защите своих прав. С уверенностью можно сказать, что введением Народной адвокатуры сравнительно правовое изучение омбудсмана встречается с новыми вопросами о действительной силе и возможной роли этого учреждения в системах с большим количеством партий западноевропейской парламентной демократии.

A SUMMARY

Has Austria Introduced Ombudsman Too?

Commenting on the introduction of the People's Legal Office (Volksanwaltschaft) in Austria, the author points to the peculiarities of implementation of the ombudsman concept on Austrian conditions. This insti-

tution can be distinguished by its collective character and parity structure in respect of the most powerful political parties. This gives the author a convenient motive for asking whether such a pronounced political character is really necessary to an organ which in all respects should act to the contrary, that is, before all else take into account the interest of protecting the rights of citizens from the irregularities in the work of the administration. In spite of its collective character, the People's Legal Office — according to its authority — has all the unmistakable marks of the ombudsman. It is an institution on which is complementary to the already achieved mechanism of legal protection. Its power should primarily be revealed in the „psychological” effects of its supervisory activity, in its public activity, which ill only slightly depend on the letter of the law, but far more on a number of legal and technical and socio-political factors. Comparing the People's Legal Office with similar institutions in Great Britain (Parliamentary Commissioner) and France (Médiateur), the author states its more pronounced independence to the parliament and the width of its supervisory authority. It is especially interesting to mention the almost simultaneous introduction of the People's Legal Office and the right of the individual to appear as the initiator of the procedure for the judgement of constitutionality and legality in the protection of his rights. It can be said with confidence that the introduction of the People's Legal Office has confronted the study of the ombudsman from the point of view of comparative law with new questions concerning the real power and possible role of this institution in the multi-party system of West European Parliamentary democracy.

R É S U M É

Est-ce que l'Autriche a introduit l'ombudsman?

En commentant l'introduction de l'Office de procureur public (Volksanwaltschaft) en Autriche l'auteur attire l'attention sur les particularités de l'application de l'idée de l'ombudsman aux conditions autrichiennes. Cette institution se distingue par son caractère collégial et sa composition paritaire par rapport aux partis politiques les plus importants. Justement c'est la raison pour laquelle l'auteur se pose la question si un tel „caractère politique” est indispensable à l'organe qui doit agir de manière „dépolitisée”, c'est-à-dire de prendre en considération en premier lieu l'intérêt et la protection des droits des citoyens contre les irrégularités dans le travail de l'administration. En dépit du caractère collégial, l'Office de procureur public d'après ses pouvoirs a incontestablement toutes les qualités fondamentales de l'ombudsman. Il est question d'une institution complémentaire que le mécanisme de la protection juridique a réalisé déjà. Sa force devrait se manifester tout d'abord dans l'effet „psychologique” de son activité de contrôle, dans son action publique, ce qui dépendra très peu du texte de loi, et beaucoup plus de toute une série de facteurs juridico-techniques et socio-politiques. En comparant l'Office de procureur public avec les institutions analogues en Grande Bretagne (Commissaire parlementaire — Parliamentary Commissioner) et en France (médiateur) l'auteur souligne la plus grande autonomie de cet organe par rapport au parlement et la largeur prononcée de ses pouvoirs de contrôle. Il est particulièrement intéressant de constater l'introduction presque simultanée de l'Office de procureur public et du droit de l'individu d'apparaître comme initiateur de la procédure pour l'estimation de la constitutionnalité et de la légalité dans la protection de ses droits. On peut affirmer avec certitude que par l'introduction de l'Office de procureur public l'étude de droit comparé de l'ombudsman est confrontée avec de nouvelles questions sur la force réelle et le rôle possible de cette institution dans les systèmes composés de plusieurs partis de la démocratie parlementaire de l'Europe occidentale.

ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ НОВОГ УСТАВА НАРОДНЕ РЕПУБЛИКЕ КИНЕ*

Нови Устав Народне Републике Кине, усвојен 5. марта 1978. године, представља четврти кинески устав донет после победоносне социјалистичке револуције у овој земљи. Први је био „Основни закон“ од 1949. године, непотпуни устав, донет непосредно по ослобођењу земље од Коуминтанга. Други, потпуни устав, који је формално трајао до почетка 1975. године, Кина је донела 1954. године. Он је изражавао како одређена искуства у организацији и функционисању власти стечена у току кинеске револуције, тако и основна опредељења и принципе које је садржао Устав СССР-а од 1936. године. У њему су централистичке и етатистичке тенденције преовлађивале чак у већој мери него што је то било карактеристично за остале уставе социјалистичких земаља у томе периоду. Као такав, овај Устав имао је знатан утицај на развој уставности у југоисточној Азији. Низу земаља тога дела света, он је послужио као „модел“.

Формално, Устав од 1954. важио је и у периоду тзв. културне револуције, која је успостављала нову фактичку политичку власт.

Двадесет година после доношења првог потпуног кинеског устава „социјалистичког карактера“, Кина је 17. јануара 1975. године, донела свој нови Устав. Овај Устав требало је да изрази нову етапу развоја социјалистичке Кине и да утврди циљеве и програм друштвеног развоја и изградње политичког система социјализма, који се наслања на учење Мао Це Тунга и на нове тековине развоја земље, посебно у процесу тзв. културне револуције. За овај Устав нарочито је карактеристично да је био кратак и веома концизан; са својих тридесет чланова вероватно је један од најкраћих докумената такве врсте у развоју уставности. Писан је као кратак и јасан политички приручник о друштвено-политичком уређењу, погодан за политички рад са народним масама, у складу са основним опредељењем по коме је активност широких народних слојева услов друштвеног напретка.

Устав од 1975. године важио је само три године. Наиме, почетком марта ове године, Кина је донела свој најновији Устав. Његов предлог припремила је посебна Уставна комисија којом је руководио председник

* Превод новог Устава НР Кине објављен у „Архиву за правне и друштвене науке“, бр. 2/1978.

Хуа Куо Фенг, а сачињавали су је сви чланови Политичког бироа Централног комитета КП Кине.

Доношењу новог кинеског Устава претходила је смрт председника Мао Це Тунга, великог вође и учитеља, а одмах потом и обрачун Комунистичке партије Кине са тзв. „четворочланом бандом“. Овај обрачун сматра се новом и великом победом револуције, којом је отворена нова фаза револуционарне социјалистичке изградње. Одржавање XI конгреса КП Кине и долазак Хуа Куо Фенга на чело Партије, представљају значајне моменте са гледишта доношења новог Устава.

У експозеу који је поднет Националном народном конгресу приликом усвајања Устава, као главни разлози за промену Устава од 1975. године истичу се: више подизање заставе председника Маоа, потпунија инкарнација марксистичко-лењинистичке теорије о диктатури пролетаријата, као и теорије Маоа о континуитету револуције у систему диктатуре пролетаријата, доследно изражавање линије XI конгреса Комунистичке партије и стратешких одлука Централног комитета на челу са председником Хуа Куо Фенгом, о потреби класне борбе за очување реда у земљи, сумирање искустава стечених у борби са „четворочланом бандом“ и елиминисање последица њеног деловања, као и допринос учвршћивању и даљем развоју успеха пролетерске културне револуције. То су биле, како је истакнуто, основне идеје водиле које су определиле најбитнија решења новог Устава. У складу с тим, као најважније новине које доноси Устав означени су: потпунији развој социјалистичке демократије која ће омогућити стварније учешће народа у управљању друштвеним пословима, повезивање државног апарата са широким народним масама и веће ослањање на њихове иницијативе, револуционарно искуство и одговорност, борба против непријатеља јачањем апарата народне државе, консолидација економске базе социјализма и развој производних снага друштва, и најзад, већи полет не само у економском, већ и културном развоју. Овим питањима Устав поклања највећу пажњу и бројне новине у решењима која су нашала место у његовом тексту, стављене су у функцију остваривања ових циљева.

* *
*

Нови Устав, садржи 60 чланова, распоређених у четири главе. Као и сви новији уставни социјалистичких земаља, и овај Устав садржи преамбулу, која претходи његовом нормативном делу.

Преамбула је изражена на начин који је уобичајен за овакве текстове, описно и претежно декларативно. Њена садржина потврђује идеолошко-политички и програмски карактер и значај устава.

У Преамбули су у форми општих начела, најпре, изражене карактеристике револуционарног пута стварања Народне републике Кине, са посебним истицањем улоге Комунистичке партије и председника Маоа. Затим су утврђени основни циљеви и правци даљег развоја социјалис-

тичке револуције и социјалистичке изградње Кине. Као главни задатак народа целе земље у новом периоду прокламује се истрајност у про-
дужавању револуције под диктатуром пролетаријата и даљем спрово-
ђењу три велика револуционарна покрета: класне борбе, борбе за про-
изводњу и научно истраживање и изградње Кине као велике и снажне
социјалистичке земље са савременом пољопривредом, индустријом,
народном одбраном и науком и технологијом, до краја овог века.

Учвршћивање и проширивање револуционарног јединственог фрон-
та, који почива на савезу радника и сељака, и који обједињава бројне
интелектуалце и друге радне људе и патриотске снаге, представља један
од посебно наглашених циљева друштва. Централизам и демократија,
дисциплина и слобода, јединство воље и лична слобода, истичу се као
позитивни чиниоци учвршћивања диктатуре пролетаријата и брже изгра-
дње земље. Ослобођење Тајвана и уједињење отаџбине посебно је про-
кламовано.

У тексту Преамбуле утврђено је пет основних начела међународ-
них односа Кине: међусобно поштовање суверености и територијалног
интегритета, узајамно ненападање, немешање у унутрашње ствари
других, једнакост и узајамно помагање и мирољубива коезистенција.
Кина ће подржавати пролетерски интернационализам, а у складу са
теоријом о три света, она ће јачати јединство са пролетаријатом и угњет-
еним људима и нацијама широм света, са социјалистичким земљама
трећег света, као и са свим земљама које су предмет агресије, сввер-
зије, мешања, контроле и застрашивања од стране супер сила. Све ово
мотивисано је образовањем најширег међународног фронта против хеге-
монизма супер сила и против новог светског рата, а за јачање прогреса
и еманципације човечанства.

* * *

*

Нормативни део Устава започиње главом првом, која садржи
ОПШТА НАЧЕЛА, утврђена у деветнаест чланова. По својој садржини
ова глава је доста хетерогена, што одговара њеном карактеру и циљу.
Она настоји да формулише и правно изрази најбитнија начела поли-
тичког система социјалистичког развоја Кине у новој етапи, коју је
отворио XI конгрес КП.

У одређивању карактера и облика државе, нови Устав се не раз-
ликује од претходног. Народна Република Кина дефинисана је као соци-
јалистичка држава диктатуре пролетаријата коју предводи радничка
класа и која почива на савезу радника и сељака. Поново је потврђена
улога Комунистичке партије као руководећег језгра читавог кинеског
народа и као авангарда преко које радничка класа руководи државом.
Владајућу идеологију Кине представља марксизам-лењинизам и учење
Мао Це Тунга.

Устав проглашава принцип по коме сва власт у НР Кини припада
народу. Органи путем којих народ врши државну власт су Национални

народни конгрес и локални народни конгреси различитог степена. Начело демократског централизма примењују сви државни органи, почев од највишег до локалних.

НР Кина представља јединствену вишенационалну државу у којој су све националности равноправне. Између њих влада јединство и братска љубав, оне помажу једна другој и уче једна од друге. Дискриминација или угњетавање било које националности, као и поступци који подривају национално јединство, забрањени су. Велико-национални и локални шовинизам морају се сузбијати.

Потврду националне равноправности представља Уставом гарантовано право националности да користе и развијају свој говорни и књижевни језик, као и да чувају или мењају своје обичаје и навике. У подручјима у којима живе мањинске националности у компактним заједницама примењује се регионална аутономија, с тим да су сва таква подручја неотуђиви делови НР Кине.

Економски систем Кине и по новом Уставу заснован је углавном на два облика својине средстава за производњу: социјалистичкој својини целог народа и социјалистичкој колективној својини радног народа. Остаје и даље веома наглашена улога државе у руковођењу економиком. Државни сектор привреде, тј. социјалистички сектор у својини целог народа, утврђен је као руководећа снага у националној привреди. Рудна богатства, воде и шуме, необрађено земљиште и друга богатства у мору и земљи која поседује држава, представљају својину целог народа.

Привредни сектор сеоских народних комүна квалификован је, такође, као социјалистички сектор у колективној својини маса радног народа. Потврђен је тростепени облик својине комүне као: својине целе комүне, затим, производне бригаде и производног тима — који чини основну обрачунску јединицу. Члановима комүна обезбеђено је право да обрађују мале парцеле земљишта за личне потребе, да се баве у ограниченом обиму домаћом радиношћу, а у сточарским подручјима да држе ограничен број стоке за своје потребе.

Држава, такође, дозвољава појединцима ван пољопривреде да се баве индивидуалним радом, који не значи експлоатацију других, под условима утврђеним законом и под руководством организације.

Социјалистичка јавна својина је неповредива. Држава представља фактор који обезбеђује и учвршћује развој социјалистичког сектора привреде и она забрањује његово подривање у било којим облицима. Она у исто време штити право својине грађана на законом стечене приходе, уштеде, зграде и друга средства за живот.

Рад се у кинеском Уставу проглашава почасном дужношћу свих грађана способних да раде, а држава примењује социјалистичка начела „Ко не ради, тај и не једе“, и „Свако према способностима, свакоме према његовом раду“. Држава преузима улогу у подстицању радног такмичења, сједињавање моралног стимулсања са материјалним награђивањем, са нагласком на првome.

Значајна улога кинеске државе огледа се и у томе што она подстиче постизање већих и економичнијих резултата у изградњи соци-

јализма; она се стара о планском, сразмерном и најбржем развоју националне привреде и развоја производних снага, придржавајући се начела самосталне изградње земље. Држава се, такође, придржава начела усклађивања иницијативе централних и локалних власти, под јединственим вођством централних власти.

Улога државе у кинеском друштву усмерена је и на унапређивање науке, проширивање научних истраживања и технолошког развоја. Држава, потом, улаже напоре за развој образовања, које мора бити комбиновано са производним радом. Примењујући политику „луштања стотину цветова да цветају и стотине школа мишљења да се такмиче“, држава подстиче развој уметности и науке. Она подржава водећу позицију марксизма-лењинизма и учење Мао Це Тунга у свим областима идеологије и културе.

Једну од значајних новина Устава представља прокламовање и утврђивање нових начела о односу државних органа са народним масама. Интересантно је да се, најпре, концизно и доста уопштено предвиђа обавеза свих државних органа да стално одржавају тесан контакт са народним масама, да се ослањају на њих, узимајући у обзир њихова мишљења, старају се о њима, усмеравају управу, подижу ефикасност и боре се против бирократије. Руководство државних органа мора одговарати начелу комбиновања „три у једноме“: старијих, средовечних и младих.

Посебно је вредан пажње члан који прокламује да се држава придржава начела социјалистичке демократије и обезбеђује право народа да учествује у управљању државним пословима и свим привредним и културним подухватима, као и право да врши надзор над државним органима и њиховим особљем. Право народа на одлучивање није гарантовано, нити су облици наведеног учешћа ближе разрабени.

Држава има дужност да штити социјалистички систем. Она може да лишава политичких права реакционарне елементе.

Оружане снаге Кине нашле су посебно место у новом Уставу. Оне су састављене од активне армије, регионалних снага и милиције. На њиховом челу стоји председник Централног комитета КП Кине. Задатак оружаних снага јесте да штите револуцију и социјалистичку изградњу, сувереност и безбедност земље и да се боре против агресије социјал-империјализма, империјализма и њихових лакеја.

* * *

*

Структура политичког уређења земље представља предмет главе друге Устава, која носи назив, као и у претходном Уставу, „СТРУКТУРА ДРЖАВЕ“. Међутим, док су институционална решења у организацији државе у Уставу од 1975. године дата сасвим уопштено и углавном у виду неколико принципа, — нови Устав ову проблематику знатно више конкретизује и уобличава у релативно заокружени систем организације и функционисања система власти.

Устав, најпре, утврђује да је Национални народни конгрес највиши орган државне власти. Њега сачињавају посланици које бирају народни конгреси покрајина, аутономних области и подручја непосредно под централном владом, као и Народноослободилачка армија. Конгрес се бира тајним гласањем, после демократског консултовања, на пет година, са могућношћу да му се под специјалним околностима скрати или продужи мандат. По правилу, заседање се обавља једанпут годишње.

Национални народни конгрес врши најважније функције. Обим и врста његових надлежности потврђују централно место овог органа у систему, и оне се огледају у искључивом праву Конгреса да: мења Устав; доноси законе; врши надзор над применом Устава и закона; бира на предлог Централног комитета КП Кине, председника Државног савета; на предлог председника Државног савета, остале чланове овог тела; бира председника Врховног народног суда и главног тужиоца Врховног народног тужилаштва; разматра и усваја национални привредни план, државни буџет и завршни рачун; утврђује административне јединице: покрајине, аутономне области и подручја непосредно под централном владом; одлучује о питањима рата и мира. Интересантна је резервна клаузула Устава по којој Конгрес врши и други функције и овлашћења која сам сматра потребним. То је још једна потврда и гаранција централног положаја представничког тела, односно настојања да се обезбеди јединство власти у својој демократској варијанти.

Национални конгрес има свој стални орган — Стални комитет Националног народног конгреса. Овај орган је потчињен и одговоран Конгресу (који га бира и разрешава), и то је новина у односу на ранији Устав у коме ова одговорност није изричито утврђена.

Стални комитет има, пре свега, улогу шефа државе, са овлашћењима која су карактеристична за ову функцију. Међутим, он има и низ функција које превазилазе традиционалну уставну позицију шефа државе, па чак и президијума у неким социјалистичким земљама. Тако Стални комитет врши надзор над радом Државног савета, Врховног суда и Тужилаштва; мења и укида неодговарајуће одлуке органа власти покрајина, аутономних области и подручја под непосредном централном влашћу; тумачи Устав и законе; врши именовање и смењивање низа функционера управе, судства и тужилаштва; ратификује међународне уговоре; даје помиловања; именује дипломатске представнике; одлучује о проглашавању рата када Конгрес не заседа, а може вршити и друге послове које му повери Конгрес.

Државни савет утврђен је Уставом као централна влада и извршни орган Националног конгреса, и он је највиши орган управе. Он је одговоран и потчињен Конгресу односно његовом Сталном комитету. Устав не разрађује ближе ову одговорност. Овлашћења Државног савета огледају се у праву предлагања закона и других аката Конгресу, припреми и спровођењу плана и буџета, обједињавању руковођења радом министарства и локалних органа државне управе, заштити интеле-

реса државе, одржавању јавног реда и обезбеђења права грађана, утврђивању нижих административних јединица, доношењу административних мера, као и вршењу других функција које му повери Конгрес.

Устав Кине утврђује веома сложену административну поделу државе. Наиме, земља се, најпре, дели на покрајине, аутономне области и подручја под централном владом; покрајине и аутономне области деле се на аутономне префектуре, округе, аутономне округе и градове; окрузи и аутономни окрузи деле се на народне комуне и вароши; подручја под централном владом и велики градови деле се на дистрикте и округе; аутономне префектуре деле се на округе, аутономне округе и градове.

Народни конгреси и револуционарни комитети постоје у покрајинама, подручјима под централном влашћу, окрузима, градовима, комунима и варошима, и они се дефинишу као организације политичке власти најнижег степена и као органи који руководе колективном приредом.

Органи самоуправе постоје у аутономним областима, префектурама и окрузима. Они уживају аутономију у оквирима својих овлашћења, на начин утврђен законом, осим када врше функције локалних државних органа. Виши органи обезбеђују ову националну аутономију.

Локални народни конгреси различитог степена дефинисани су као локални органи државне власти. Они у одговарајућим административним подручјима обезбеђују: примену Устава, закона и указа; испуњавање државног плана; планирање локалног привредног и културног развоја; заштиту јавне имовине; одржавање јавног реда; остваривање права грађана и једнаких права мањинских националности и подстицање развоја социјалистичке револуције и изградње.

Локални конгреси бирају локалне револуционарне комитете као своје извршне органе и истовремено као локалне органе државне управе. Ови комитети су одговорни како својим конгресима, тако и органима државне управе непосредно вишег степена, а раде под јединственим руководством Државног савета.

Организација правосуђа, такође, у основним поставкама, је предмет ове главе Устава. У њој се предвиђа да судску власт врши Врховни народни суд, као највиши судски орган, локални народни судови различитог степена и специјални народни судови. Предвиђено је учешће представника народа у изрицању правде, као и посебно укључивање народних маса у расправљање крупнијих контрареволуционарних и кривичних дела. Принципи јавности суђења, по правилу, и право на одбрану гарантовани су.

У односима између судова различитих степена влада централизам, а принцип јединства власти обезбеђује се одговорношћу судова конгресима одговарајућих јединица.

Функцију тужилаштва врши Врховно народно тужилаштво, као и локална тужилаштва. Принцип строге хијерархије и централизма до-

шао је и овде до пуног изражаја, као и принцип одговорности тужилаштва у односу на народне конгресе.

* *
*

Трећа глава кинеског Устава посвећена је основним правима и дужностима грађана. Анализа одредаба ове главе доводи до две основне констатације: прво, Устав углавном утврђује и гарантује традиционална права и дужности грађана; а друго, скала права и дужности није промењена у односу на претходни Устав, већ се и раније гарантована права у извесној мери ближе садржински одређују, уз утврђивање, код појединих, обавеза и мера које ће држава предузимати у њиховој реализацији.

Устав полази од гарантовања општег бирачког права за грађане са навршених 18 година, са изузетком лица законом лишених ових права.

Слобода говора, преписке, штампе, окупљања, удруживања, поворки, демонстрација и штрајка, као и право грађана да „говоре слободно, износе отворено своје погледе, држе велике расправе и пишу великим словима плакате“, гарантују се без резерви и ограничења у тексту Устава. Исто је и са слободом вероисповести и пропагирања атеизма, која се утврђује сасвим лапшдарно и уопштено.

Слобода личности грађана садржински је утврђена само у облику принципа по коме „нико не може бити лишен слободе сем по одлуци народног суда или по одобрењу јавног тужилаштва“ и „лишавање слободе може извршити само орган јавне безбедности“.

Право грађана на рад проширено је у том смислу што је утврђено да се држава, да би обезбедила уживање овог права, брине о запошљавању у складу са начелом опште запослености; на бази повећања производње она постепено повећава награду за рад, побољшава радне услове, појачава заштиту на раду и проширује опште благостање. Право радних људи на одмор представља гарантовано опште право, с тим што се држави препушта право да прописује радно време и системе одмора и да проширује материјалне могућности за одмор и опоравак.

Радним људима обезбеђено је право на материјалну помоћ у старости, болести и неспособности за рад. У циљу остварења овог права држава проширује социјално осигурање, социјалну помоћ, службе јавног здравља, кооперативне медицинске службе и друге службе.

Право грађана на образовање означено је и као обавеза државе да постепено повећава број школа и других васпитних установа, и да популарише образовање.

Грађанима Кине зајемчена је слобода научног, књижевног и уметничког стварања и других културних активности, са обавезом државе да подстиче и помаже стваралаштво.

Жене су Уставом потпуно изједначене у правима са мушкарцима. Посебно је утврђен принцип једнаке награде за једнак рад. Држава

штити брак, породицу, мајку и дете. Интересантну новину представља право и дужност државе да подржава и подстиче планирање породице.

Зајемчено је право грађана на приговоре државним органима због повреде закона и на жалбе против кршења њихових права од стране лица која раде у државним органима.

Као основне дужности грађана Устав утврђује следеће: подржавање руководеће улоге Комунистичке партије и социјалистичког система, обезбеђивање уједињења отаџбине и јединства свих националности земље, придржавање Устава и закона, старање о јавној имовини, придржавање радне дисциплине и јавног реда, поштовање морала и чување државне тајне.

Одбрана отаџбине и отпор агресији прокламована је као узвишене дужност грађана.

Устав даје право азила свим странцима прогоњеним због праведне ствари, револуционарне активности и ангажовања у научном раду.

* *
*

Најзад четврта глава кинеског Устава посвећена је државној застави, грбу и главном граду земље. У оквиру једног члана, потврђена су решења о застави, са пет звезда на црвеном пољу, грбу Тиен Ан Мен, осветљеном са пет звезда и окруженим класјем жита и зупчастим точком, као и утврђивању Пекинга као главног града Кине.

* *
*

На крају, чини се да из анализе новог кинеског Устава произлази неспоран закључак да овај документ заслужује посебну пажњу и да може бити веома интересантан као предмет проучавања политичких наука. У погледу низа решења овај Устав показује опредељење да се отвори нова фаза у развоју кинеског друштва и посебно социјалистичке уставности. Исто тако утисак је да је у знатној мери реч и о првим уставним наговештајима радикалнијих промена у политичкој организацији кинеског друштва у одређеним областима политичког система. Нови процеси започети XI конгресом КП Кине, несумњиво представљају потврду и израз опредељења на доградњу система у складу са савременим потребама социјалистичког друштва Кине.

др Златија Бужић-Вељовић

СМИСАО И ДОМАШАЈ ДРУГОГ НОВЕЛИРАЊА ЈУГОСЛОВЕНСКОГ ЗАКОНА О ОПШЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Крајем 1976. године — тачно 20 година након његовог доношења — Скупштина Социјалистичке Федеративне Републике Југославије новелирала је и по други пут Закон о општем управном поступку (ЗУП) (1).

Повод за оба новелирања било је доношење нових устава (1963. и 1974. године) са којима је требало уклаадити одредбе ЗУП-а. Но, у оба случаја то није схваћено као неко уско терминолошко усклађивање или усклађивање разних процесних рјешења са новом политичком организацијом земље, већ је схваћено као прилика да се правила опћег управног поступка ускладе с цјелокупним опћим, економским, друштвеним и културним развојем у Југославији, а посебно са промјенама положаја човјека и других друштвених субјеката у југославенском самоуправном друштву. Због тога су и захвати у првобитни текст Закона доста бројни (?), но њима се ипак не доводе у питање основна концепција и структура првобитног Закона нити се доводи у питање суштина и сврха управног поступка како их је тај Закон био замислио. У ствари, обје новеле представљају даљњу разраду и продубљивање неких основних идеја о карактеру правне заштите у управном поступку којима је био инспириран првобитни текст и у том смислу оне представљају даљњу еволуцију правила опћег управног поступка. Тако је ЗУП и поред доста великог броја измијењених чланова остао на снази и након доношења два нова устава (1963. и 1974. године) и уставних промјена извршених у међувремену (1967., 1968. и 1971. године), што представља својеврсни

(1) Југославија има већ врло богату традицију у кодификацији правила управног поступка. Ако изузмемо неке земље чланице појединих федералних држава (нпр. Баден 1884) и оквирни закон Шпаније од 1889. године, који је садржао само смјернице за уређење правила опћег управног поступка, Југославија спада у ред првих земаља које су кодифицирале правила опћег управног поступка. Први Закон о општем управном поступку донесен је већ 1930. године (ступило на снагу 1931. године, одмах након кодификације правила опћег управног поступка у Аустрији (1925) Чехословачкој (1928) и Пољској (1928). Прекидом правног континуитета између правног поретка старе и нове Југославије (в. Закон о неважности правних прописа донесених прије 6. IV 1941. године и за вријеме непријатељске окупације, „Службени лист“ ФНРЈ бр. 86/46) и тај закон је престао да важи, али су се правна правила из тога закона — као тековине опће правне културе — под увјетима предвиђеним у цитираном Закону о неважности правних прописа... придржавала све до доношења новог Закона о општем управном поступку 19. XII 1956. године (ступило на снагу 20. IV 1957). Првобитни текст Закона преведен је на енглески језик бригом Института за упоредно право у Београду 1961. године, а вањској јавности су га представили: Проф. др Н. Стјепановић у „Revue internationale des Sciences administratives“ (R.I.S.A.) бр. 2 од 1958. г., стр. 181, Проф. G. Langrod у Revue administrative (R.A.) бр. 60 од 1957. г., п. 631 и проф. др Л. Вавпетич у предговору цитиране публикације Института за упоредно право, Бгд. 1961. године.

ЗУП је први пут новелиран у фебруару 1965. године („Службени лист“ СФРЈ бр. 10/65. објављен у пречишћеном тексту, што га је приредила Законодавно-правна комисија Савезне скупштине у Сл. л. бр. 18/65).

Текст 1. новеле ЗУП-а објављен је на француском у Le nouveau droit Yougoslave, јануар—март 1965, а пречишћени текст са уводним излагањем у књизи Celine Wiener, Vers une codification de la procédure administrative, Париз, 1975. г.

Други пут ЗУП је новелиран 24. XII 1976. године („Службени лист“ СФРЈ бр. 4/77, тиме да се новела примењује од 1. VII 1977. године.

(2) Првим новелирањем измијењено је 117 чланова, а другим новелирањем 123 члана.

раритет у динамичном југославенском правном систему. За југославенске прилике може се рећи да је ЗУП прави законски Метузалем⁽³⁾.

То је било могуће зато што законодавац унаточ бројности питања која је уредио није упао у замку ситне казуистике⁽⁴⁾, већ је правила поступка конципирао тако широко да могу апсорбирати и нове друштвене односе чијем остваривању требају да служе. С друге стране, промјене до којих је дошло, иако не дирају битније у основна начела Закона, имају далекосежније значење него што би то на први поглед могло изгледати.

Да би се смисао и домашај тих промјена могао схватити потребно је укратко се осврнути на промјене које су се за ових 20 година догодиле у југославенском друштву, које су прегнантно изражене у југославенском Уставу од 1974. године.

I

За 20 година Југославија је доживјела врло брзи и динамични друштвени, економски, технолошки и културни развој, а посебно развој самоуправних социјалистичких односа у свим сферама друштвеног живота. Самоуправљање је од идеје постало пракса свакодневног живота у којој се репродуцирају и шире нови самоуправни социјалистички односи. Такав динамични развој врло брзо је превазилазио постојеће уставне оквири, што је доводило до доста честих уставних промјена, које су опет повлачиле и одговарајуће промјене у правном систему, чија основна функција није да конзервира постојеће друштвене односе, већ да потпомаже и јача њихов развој.

Иако је самоуправни правац развоја у Југославији започео предајом творница радницима на управљање 1950. године⁽⁵⁾, а у многим елементима и много раније, што је последица аутентичности југославенске револуције и самосталног пута у социјализам — тек је Устав од 1974. године довео идеју самоуправљања до нивоа цјеловитог и заокруженог система друштвених односа.

Постављајући као крајњи циљ економско, политичко и друго ослобођење човјека од свих облика потчињености и отуђења и стварање слободне асоцијације произвођача, Устав СФРЈ у средишту свих друштвених односа смјешта радног човјека којему гарантира право да — радећи средствима у друштвеном власништву — располаже плодовима

(3) Интересантно је да је усклађивање Законика о кривичном поступку и Закона о парничном поступку са Уставом завршило доношењем нових закона. И у међувремену чешће су се мијењали судски процесни кодекси него ЗУП. Тако је Законик о кривичном поступку мијењан три пута, а Закон о парничном поступку чак шест пута!

Југославенско искуство као да не говори у прилог оних скептичара који сумњају у могућност и потребу кодифицирања правила управне процедуре због наводне промјенљивости и хировитости управних материја којима се морају прилагодити и правилу процедуре. V. R. Odent, предговор књизи С. Wiener — Vers une codification de la procédure administrative, Париз 1975.; M. Waline: приказ исте књиге у Revue du droit public... (RDP) бр. 4/75 стр. 74.

(4) Првобитни текст ЗУП-а садржавао је 303 члана, а након првог новелирања 298. Иако су другим новелирањем отпале многе одредбе организационе природе, чини се да се тиме број чланова неће смањити, јер су организационе одредбе које су се односиле на све органе надомјестиле организационе одредбе које се односе на савезне органе (надлежност савезних органа).

(5) В. Закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива (Службени лист ФНРЈ бр. 43/50).

свога рада и управља свим друштвеним пословима и на свим нивоима друштвене интеграције. Устав искључује сваку могућност да било тко — држава, група или појединац по основи власничког монопола при сваја производе друштвеног рада. У томе је суштина преображаја државног у друштвено власништво. Једино рад и резултати рада одређују материјални и сваки други друштвени положај човјека.

Разумије се такав историјски циљ не може остварити појединац, већ одређена друштвена снага, а то је радничка класа која је по природи свог друштвеног положаја позвана да ослободи друштво од сваког искориштавања и потчињености, укине сваку класну владавину, а тиме и себе као класу. Стога радничка класа има одлучујућу улогу у друштву⁽⁶⁾. Ту своју улогу радничка класа са другим радним људима не врши преко неких посредника (државе, политичких партија и сл.) већ непосредно путем различитих облика самоорганизирања (што не значи да се радничка класа у одређеној мјери и у појединим областима не служи и државом као инструментом за остваривање своје историјске улоге).

Због тога Устав не полази од радног човјека као усамљеног и изолираног појединца, који повјерава другоме да га политички представља, већ од радног човјека удруженог са другим радним људима у производне и друге организације и заједнице у којима задовољава своје потребе и остварује своје интересе, врши власт и управља друштвеним пословима⁽⁷⁾.

Основни облици свих самоуправних организација и заједница су основица друштвено-политичког система, што долази до изражаја у структури скупштина друштвено-политичких заједница⁽⁸⁾.

Шири друштвени интереси остварују се путем самоуправних интеграција основних и других облика самоуправних организација и зајед-

(6) „Социјалистичко друштвено уређење у СФРЈ темељи се на власти радничке класе и свих радних људи, те на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима и ствараоцима чији рад служи искључиво задовољењу њихових особних и заједничких потреба“ (Основна начела Устава СФРЈ II/1).

(7) Овисно о врсти интереса и начина његова задовољавања, постоје четири линије таквог удруживања: 1) организација удруженог рада (од основних организација удруженог рада до сложених организација удруженог рада, пословних удружења, заједнице удруженог рада за међусобну планску и пословну сурадњу) у којима се радни људи удружују по мјесту запослења, у којима задовољавају највећи дио својих потреба и интереса. Основни облик овог удруживања је основна организација удруженог рада у којој радни људи остварују своја неотуђива друштвено-економска и самоуправна права (право управљања радом и пословањем, право одлучивања о дохотку и расподјели дохотка и о особним дохоцима) и који су основа за задовољавање и највећег дијела осталих потреба у другим облицима организовања; 2) самоуправне интересне заједнице у којима радни људи и грађани задовољавају одређене особне и заједничке потребе и интересе било путем непосредног повезивања корисника одређених услуга и даваоца таквих услуга (одгој и образовање, наука, култура, здравство, социјална заштита) било путем солидарности (социјално осигурање); 3) мјесне заједнице у којима радни људи и грађани задовољавају своје одређене потребе које произилазе из мјеста становања (село, насеље) и 4) друштвено-политичке организације, које су конститутивни фактори друштвено-политичког система, у којима радни људи такође задовољавају своје посебне патребе и учествују у вршењу власти и обављању друштвених послова.

(8) Све скупштине друштвено-политичких заједница — осим Скупштине СФРЈ у чијој структури долази до изражаја принцип федерализма — састоје се од вијећа удруженог рада које чине делегати удруженог рада, вијећа мјесних заједница, односно опћина које чине делегати мјесних заједница, односно опћина и друштвено-политичких организација. Осим тога, кад се расправља и одлучује о питањима из области одгоја и образовања, науке, културе, здравства и социјалне заштите, скупштине самоуправних интересних заједница о овим областима одлучује равноправно с одговарајућим вијећем скупштине друштвено-политичке заједнице (у ствари представљају четврто вијеће).

ница у правилу на функциоалној, (изузетно и на територијалној основи) а одређени шири интереси, те вршење функција власти и управљања одређеним друштвеним пословима остварује се у оквиру Уставом предвиђених друштвено-политичких заједница (општине, регионалне заједнице општине, аутономних покрајина у СР Србији, републике и федерација).

Радни људи врше власт и управљају друштвеним пословима непосредно (одлучивањем на зборовима, референдумом и другим облицима непосредно одлучивања у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и мјесним заједницама) или преко својих изабраних и смјењивих делегација и делегата у органима управљања организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и у скупштинама друштвено-политичких заједница.

Органи управљања организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница и скупштине друштвено-политичких заједница конституирају се на делегатском принципу путем којег се проводи непосредно повезивање самоуправних организација и заједница са скупштинама друштвено-политичких заједница и осигурава организирано судјеловање радних људи и грађана у раду скупштина друштвено-политичких заједница, односно у раду органа управљања свих облика и свих нивоа удруживања.

Делегације и делегати у скупштинама друштвено-политичких заједница заступају ставове радних људи и грађана који су их делегирали водећи рачуна и о ставовима других делегата и делегација односно о опћем друштвеном интересу. На тај начин се осигурава да изабу на видјело различити интереси појединих самоуправних организација и заједница, подручја, средина, група и сл. („плурализам самоуправних интереса“) (9) и да се ти интереси демократским методама усклађују. Основна метода усклађивања различитих интереса јест метода самоуправног споразумијевања и друштвеног договарања а на прегласавању.

Такав концепт друштва имплицира ширење и поштовање слободе и права човјека и грађанина. Осим класичних слобода и права настају нова друштвено-економска и самоуправна права као што су: право рада друштвеним средствима, право самоорганизирања, право управљања, право располагања плодовима свога рада и сл. чиме се откривају нове димензије човјека и могућности за његов свестрани развој и афирмирање његове личности. Слободе и права са којима су повезане дужности и одговорности неутуђиви су израз социјалистичких самоуправних друштвених односа чији садржај и обим утврђују сами радни људи непосредно вршећи право самоуправљања и стога их нитко не смије ограничавати или спречавати. Слободе и права уживају судску заштиту.

Самоуправни развој довео је до преображаја права. Уз класично државно право са класичним санкцијама развија се и самоуправно право, које не ствара држава већ радни људи и грађани организирани у своје самоуправне организације и заједнице, чије се спровођење све више осигурава самоуправним санкцијама.

(9) В. Едвард Кардељ, *Socialist Self — Management in Yugoslavia R.I.S.A.* nr. 2/76 стр. 103, а посебно у књизи: *Правци развоја полигичког система социјалистичког самоуправљања.* Београд 1977.

У једном таквом децентрализованом систему као што је југословенски, у којему свака самоуправна организација и заједница има свој релативно самостални правни систем, примјена начела законитости значајна је не само са становишта остваривања утврђених друштвено-економских односа, слобода и права човјека и грађанина и самоуправног положаја радних људи и грађана већ и са становишта осигуравања функционалног јединства читавог система. Југословенско друштво не заснива се на хијерархијским везама, већ на узајамним правима и дужностима свих субјеката који то друштво сачињавају. Стога је оваје начело законитости оно кохезионо ткиво које осигурава складно функционирање свих самоуправних актера. Упоредо с децентрализацијом и демократизацијом процеса доношења прописа проведена је и децентрализација бриге о законитости у провођењу прописа. Брига о законитости дужност је свих органа и самоуправних организација и заједница. Радни људи и грађани такођер имају право и дужност да дају иницијативу за заштиту уставности и законитости.

Са становишта теме коју обрађујемо потребно је истаћи и мјесто управе у друштвено-политичком систему и карактер управне функције.

Управну функцију врше колегијални извршни органи скупштина друштвено-политичких заједница (неке врсте колективних шефова управе) и органи управе. Одређени управни послови могу се законом или одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице повјерити и самоуправним организацијама и заједницама, друштвеним организацијама и удружењима грађана у којем случају се ти послови обављају на исти начин на који их обављају државни органи.

Управна функција се своди на извршење закона и других прописа и утврђене политике. Управа нема неких оригинарних овлаштења, већ су њена овлаштења изведена. Управа различитих друштвено-политичких заједница није организационо повезана; свака друштвено-политичка заједница оснива органе управе према својим потребама.

У односима према радним људима и грађанима и другим друштвеним субјектима управа има првенствено карактер опће друштвене службе која је својим радом, организацијом и понашањем дужна да осигура увјете за ефикасно остваривање права грађана и организација.

Важна компонента цјелокупног друштвено-политичког система Југославије јест начело федерализма. Југославија је вишенационална заједница народа и народности (које живе у Југославији) који су се изјаснили да живе у заједници и да у њој остварују свој напредак и будућност. Начело федерализма примијењено је уз пуно поштивање равноправности народа и народности. Народи и народности, односно њихове социјалистичке републике и покрајине, своје односе уређују путем договарања и консензуса без икакве могућности надгласавања по било којем основу. То се осигурава међу осталим и путем равноправне заступљености република и покрајина у органима федерације. Неке важне, посебно економске одлуке могу се донијети само уз претходну сугласност република и покрајина.

Радни људи и грађани своја суверена права врше у социјалистичким републикама и покрајинама, а федерација само оно што су у заједничком интересу Уставом утврдили. То је мали број послова од заједничког интереса за читаву земљу. Тиме су законодавне, а посебно извршне функције федерације знатно сужене. Као суверене државе, републике (а слично и аутономне покрајине у СР Србији иако оне нису државе већ својеврсне друштвено-политичке заједнице, које представљају конститутивни елемент федерације) самостално уређују своју унутарњу организацију придржавајући се основа политичког система утврђеног савезним Уставом.

То су нека основна начела Устава СФРЈ од 1974. године без којих је немогуће схватити прави смисао и домаћај 2-ог новелирања ЗУП-а.

Сврха је 2-ог новелирања ЗУП-а да се правила управног поступка ускладе с новим односима у југословенској федерацији и другим начелима друштвено-политичког система утврђеним Уставом. То значи да се односи између грађана и органа у управном поступку ускладе с другим друштвеним односима, а посебно с положајем радних људи и грађана и других самоуправних субјеката у друштву, да се грађанима олакша остваривање и заштита њихових права и правних интереса, да се проведе термилошком усклађивању са Уставом, те да се побољшају нека рјешења у досадашњем ЗУП-у.

Иако су измјене досадашњег ЗУП-а бројне и односе се на разна питања, ипак се, по неким заједничким идејама које их повезују, могу груписати у неколико скупина.

1. Прописивање правила поступка

Ради осигурања одређеног стандарда у поступању и осигурању што јединственијих увјета за остваривање правне заштите на подручју читаве СФРЈ, Уставом СФРЈ од 1974. г. и даље је задржано доношење ЗУП-а у оквиру права и дужности федерације.

Но, док је досада федерације уређивала сва опћа процесна питања, у будуће федерација може уређивати само питања тзв. функционалног процесног права (увјети за подузимање процесних активности, процесни односи, форма аката, итд.), а питања тзв. организационог процесног права само уколико се та питања односе на савезне органе (надлежност, овлашћење за одлучивање, надлежност за одлучивање о изузећу, надлежност за рјешавање сукоба надлежности итд. — савезних органа ⁽¹⁰⁾).

⁽¹⁰⁾ За разлику од неких сличних кодификација у свету чија се примена искључује у појединим материјама, правила ЗУП-а се примењују у свим областима. Због тако широке примјене ЗУП се није могао упуштати у неке процесне појединости, нити је могао водити рачуна о неким специфичностима појединих управних материја, већ је то оставио појединим посебним законима којима се те материје уређују (правила посебних управних поступака). Тих посебних управних поступака, којима се додуше уређују само поједина процесна питања, прилично се намножило и без неког оправданог разлога, што угрожава јединство управне процедуре.

Тиме се ЗУП ослободио многих одредаба организационо процесног карактера, које су због честих организационих примјена у Југославији врло брзо застарјевале и закон чиниле гломазним и непрегледним (11).

2. Домаћај правила ЗУП-а

За разлику од процесних кодекса неких других земаља (нпр. САД, Шпанија, СР Њемачка) који се примењују на разне управне дјелатности, ЗУП се примијењује само на доношење појединачних аката којима се са позиције политичке власти одлучује о правима, правним интересима и обавезама појединих друштвених субјеката у стварима које имају управни карактер. С обзиром на то што доношење појединачних управних аката спада у класичну управну функцију извршења — ЗУП примијењују првенствено органи државне управе, а други државни органи само кад им је рјешавање у појединачним управним стварима изричито законом стављено у надлежност.

ЗУП су такођер дужне примјењивати и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, друштвене организације и удружења грађана кад у вршењу јавних овлаштења која су им провјерена законом или одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице рјешавају о правима, обвезама и правним интересима грађана и других друштвених субјеката (12).

Иако се конкретни самоуправни односи у организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама уређују примјеном самоуправних метода, које се битно разликују од методе политичке власти, и при уређивању тих односа морају се поштовати одређена правила процедура, како би самоуправна одлука испунила одређене квалитете (законитост, истинитост, објективност, демократичност, поузданост, економичност и сл.). С обзиром на то што је уређивање правила процедуре доношења самоуправних аката саставни дјел самоступања, Закон о удруженом раду од 1976. (ЗУР) (13) прописује да поступак доношења и извршења појединачних самоуправних аката у остваривању права, обвеза и одговорности радника уређују организације удруженог рада својим статутом или самоуправним опћим актом на основи статута. Но, док организације удруженог рада ту процедуру не уреде (остављен им је рок од двије године од доношења ЗУР-а) примјењиват ће се на одговарајући начин правила ЗУП-а, што је уосталом и досада био случај (14).

(11) Да би се избјегао правни вакум у погледу оних питања која ће убудуће уређивати републике и покрајине, а која су досада била уређена ЗУР-ом, продужено је важење ЗУП-а до доношења одговарајућих републичких и покрајинских закона (чл. 298).

(12) Ове организације и заједнице не могу подузимати присилне мјере судионичним поступка ради њиховог дисциплинирања, нити могу водити извршење својих рјешења, већ то умјесто њих чини орган управе опћине надлежан за послове опће управе. ст. 2. новелираног ЗУП-а).

(13) Закон о удруженом раду донесен је 1976. године („Службени лист“ СФРЈ бр. 53/76). С обзиром на то што системски уређује друштвено-економске и друге самоуправне односе у удруженом раду, који имају карактер базичних односа у друштву, назива се и „мали устав“.

(14) У стручним круговима превладава мишљење да се правила ЗУП-а могу примјењивати на слободан начин и након тог рока у свим оним процесним питањима доношења и извршавања појединачног самоуправног акта која не буду уређена статутима

3. Начело законитости

У складу с промјеном карактера правног поретка и опћим значењем начела законитости за остваривање друштвено-економских и друштвено-политичких односа утврђених уставом, дошло је до одговарајуће еволуције тог начела и у ЗУП-у, а посебно у слиједеће три тачке:

а) органи који поступају у управним стварима рјешавају не само на основи закона и прописа који су у складу са законом већ и у складу са самоуправним опћим актима самоуправних организација и заједница које оне доносе на основи јавних овлаштења⁽¹⁵⁾.

б) Рјешење донесено по дискреционој оцјени мора бити образложено и у случају кад је законом у јавном интересу изричито предвиђено да се у образложењу не морају навести разлози којима се орган руководио приликом рјешавања.

Рјешавање по дискреционој оцјени у југословенском правном систему је само један облик законског рјешавања. Због немогућности да се у појединим управним материјама за сваку конкретну ситуацију предвиди унапријед како ствар треба ријешити, остављено је органу који примјењује прописе, да сам одабере једну од више прописаних алтернатива која најбоље одговара конкретном случају у складу с опћим друштвеним интересом и интересом странке. Тиме су осигурани увјети за што адекватније уређивање конкретних правних односа. Но, да би се спријечила опасност од злоупотребе таквог овлаштења, дискрециона оцјена смјештена је у чврсте законске оквири. Орган овлаштен да рјешава по дискреционој оцјени мора се придржавати правила управног поступка, дакле, свих процесних захтјева у погледу квалитета поступања као и код тзв. правно везаних рјешења, а дискрециону оцјену мора вршити у оквиру овлаштења даних му законом или на закону заснованом пропису и у складу са сврхом ради које му је то овлаштење дано. Осим тога у образложењу таквог рјешења морају се уз остале елементе (легенда, чињенична ситуација, овлаштења за рјешавање по дискреционој оцјени) навести и разлози којима се орган руководио приликом опредјељења за једну од предвиђених могућности.

Иако је рад државних органа, органа управљања организација удруженог рада и других самоуправних организација и заједница јаван и подложен контроли јавности (чл. 97. Устава СФРЈ) остваривање начела јавности не може бити у супротности с интересима сигурности и обране земље, те другим друштвеним интересима утврђеним законом. Стога је ЗУП-ом предвиђено да се посебним законом или уредбом у јавном интересу може прописати да орган који рјешава по дискреционој оцјени није

или самоуправним опћим актима организација удруженог рада. В. проф. Рупко Голец, Новела Закона о опћем управном поступку, Вестник Института за јавно управо при Правном факултету у Љубљани бр. 3—4/76.

⁽¹⁵⁾ То нису самоуправни опћи акти које самоуправне организације и заједнице доносе као своје оригинално самоуправно право и којим уређују унутарње самоуправне односе, већ самоуправни опћи акти које самоуправне организације и заједнице доносе на основи овлаштења датог им законом или одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице и којима уређују односе од опћег значаја (неке врсте пренесених овлаштења).

дужан навести разлоге којима се руководио приликом рјешавања (чл. 209, ст. 3, ЗУП-а). Но, и у том случају рјешење се мора образложити. 2. новела ЗУП-а посебно прецизира да образложење таквог рјешења треба да садржи осим кратког излагања захтјева странке — и утврђено чињенично стање, а по потреби и осврт на разлоге који су били одлучни при оцјени доказа као и пропис којим је орган овлаштен да ствар ријеши по дискреционој оцјени, те пропис којим је овлаштен да не мора наводити разлоге којима се руководио приликом рјешавања (чл. 209, ст. 4. ЗУП-а).

в) Ради учвршћења законитости у уређивању појединих релативно самосталних процесних питања, од чијег рјешавања овиси даљи ток поступка, предвиђено је доношење формалних аката — закључака против којих је допуштена посебна жалба (16).

4. Начело ефикасности

Имајући у виду да остваривање и заштита права грађана овиси првенствено о активности надлежног органа — Устав СФРЈ (чл. 149) тражи од управе да буде ефикасна, а то значи да осигура увјете за брзо и рационално остваривање права радних људи и грађана.

Неактивност управе је посебан вид незаконитости. Управа вршијећа закон не само кад га погрешно примјењује већ и онда кад га не примјењује.

Кад се управа оглуши о захтјев странке долази до тзв. шутње администрације. У југословенском управно-процесном систему шутња органа узима се као негативно рјешење и странка има право против шутње првостепеног органа да изјави жалбу, а против шутње другостепеног органа да покрене управни спор (17).

Међутим, показало се да такав облик заштите против шутње администрације није довољан и да се странке њиме мало користе. До спорови у вођењу поступка и рјешавању долазило је и због неких досадашњих процесних одредби, које су органима и неким процесним судионцима (за савремену динамику живота) остављале превише времена за подузимање појединих процесних активности. Стога 2. новела ЗУП-а, осим опће директиве упућене органима који воде поступак да осигурају ефикасно остваривање права странака, предвиђа и низ одредби којима се поступак убрзава и скраћује. Тако се за неке процесне радње про-

(16) У управном поступку према ЗУП-у постоје двије врсте одлука: рјешења и закључци. Рјешењем се одлучује о предмету поступка и против њега је увјек допуштена жалба, уколико га је донио орган првог степена (уколико жалба није изричито законом искључена, али у том случају мора бити осигурано неко друго правно средство), а закључком се уређују поједина процесна питања или питања које је изазвао поступак и против њега у правилу није допуштена посебна жалба. Међутим, против закључака, које је донио првостепени орган а којима се окончава поступак, или се подузимају присилне мјере према судионцима у поступку или се одлучује о неким самосталним правним питањима допуштена је посебна жалба.

(17) Првостепени орган дужан је ријешити захтјев чим прије, а најкасније у року од мјесец дана. Изузетно, ако се проводи посебан испитни поступак или постоје неки други оправдани разлози (на примјер, прекид због рјешавања претходног питања, чекање на правну помоћ замолним путем и сл.) рјешење се мора донијети и доставити странци у року од 2 мјесеца. Другостепени орган дужан је донијети рјешење по жалби у року од 60 дана.

писују рокови⁽¹⁸⁾; за неке радње за које су већ били прописани рокови ти рокови се скраћују⁽¹⁹⁾, а омогућава се примјена савремених техничких средстава у поступку⁽²⁰⁾; осигурава већа друштвена брига и одговорност за ефикасност, односно прописују се санкције за неефикасност⁽²¹⁾.

5. Начело заштите права грађана и заштите јавног интереса

а) Заштита права грађана и других друштвених субјеката. — Примјена положаја радних људи и грађана и других друштвених субјеката до које је довео самоуправни развој у Југославији и промјена положаја управе у политичком систему резултирају промјенама у односима између странака и органа који рјешавају у управном поступку.

Вршећи власт и управљање друштвеним пословима на свим нивоима друштвене интеграције, удружени радни људи и грађани сами и преко својих делегација уређују своја права и обвезе, као нераздвојни дио социјалистичких самоуправних односа.

Кад су радни људи и грађани — водећи рачуна о објективним могућностима друштва — у свом и друштвеном интересу утврдили своја права и увјете њиховог остваривања, у друштвеном је интересу да се та права остварују, јер њихово остваривање значи и остваривање, јачање и развој социјалистичких друштвених односа.

Из тога произилази да органи којима је повјерено да о тим правима одлучују морају бити активни, у корист странке. Својом организацијом, радом и понашањем они морају омогућити свакоме коме припада неко право, да то право што лакше оствари, јер то није само у интересу његовог носиоца, него и у опћем друштвеном интересу.

На садашњем ступњу друштвеног развоја, кад се грађанин појављује као корисник разних услуга, није главна преокупација грађанина како да се заштити од захвата управе, већ како да оствари многобројна права што му припадају, како да се неометано користи услугама разних служби, а посебно како да се користи услугама појединих организација које због монополног положаја врше фактичну власт. Дакле, није главни

⁽¹⁸⁾ Тако на примјер; увјерење о чињеницама о којима се води службена евиденција издаје се на усмени захтјев у правилу истог дана, а најкасније у року од 15 дана (чл. 171) а увјерење о чињеницама о којима се не води службена евиденција у року од 30 дана (чл. 172). На замолници за правну помоћ мора се одговорити у року од 30 дана (чл. 4, ст.2). Првостепени орган мора поводом жалбе странке доставити списе предмета другостепеном органу у року од 15 дана (чл. 238). Ако је првостепено рјешење поништено и предмет враћен на поновни поступак, првостепени орган је дужан донијети ново рјешење у року од 30 дана (чл. 242, ст. 2). Закључак о дозволи извршења рјешења по службеној дужности мора се донијети у року од 30 дана од дана извршености рјешења. Странка може тражити да јој се изда писмено рјешење у року од два мјесеца од дана доношења усменог рјешења (чл. 214).

⁽¹⁹⁾ На примјер; Рок за достављање путем јавног саопштења скраћен је од 30 дана на петнаест дана (чл. 94).

⁽²⁰⁾ Међу поднеске странака убрајају се и образци прилагођени аутоматској обради података (чл. 64, ст. 1). Предвиђена је израда одређених рјешења донесених у скраћеном поступку примјеном електронских рачунара (чл. 141, ст. 2). Јавне исправе могу бити прилагођене електронској обради података (чл. 164, ст. 1). Ако се рјешење обрађује механографски умјесто потписа и печата органа може садржати факсимил (чл. 206, ст. 3).

⁽²¹⁾ Одговорност за ефикасност односи се на све особе које раде на управном поступку, а не само руководиоце органа односно инокосне пословодне органе организација удруженог рада (чл. 295).

проблем у томе што управа не смије да чини у односу на грађане, већ шта управа као служба треба да чини⁽²²⁾.

Иако су идејом побољшања положаја странке у поступку инспирисане готово све одредбе 2. новеле ЗУП-а, та идеја нарочито долази до изражаја у одредбама којима се:

1. налаже органима да поучавају странке о њиховим правима и да се брину да незнање и неукост не иде на штету било којих њихових права;

2. поједностављује саобраћај између странака и органа;

3. олакшава странкама прибављање увјерења и доказивање чињеница о којима се води службена евиденција;

4. признаје у већој мјери интерес самоуправних организација и заједница да судјелују у поступку с положајем странке ради помоћи својим члановима у остваривању њихових права, односно да заступају раднике на њихов захтјев.

Ад 1. — Најчешћа запрека на путу остваривања права грађана је непознавање својих права, а посебно непознавање путева за њихово остваривање. Међутим, од како постоји право, посљедице непознавања права и дужности сноси њихов носиоца. То се тумачи захтјевом једнакости пред законом, увјетом нормалног функционирања правног поретка (прекршиоци прописа би се изговарали да им прописи нису били познати) и сл. Промјеном саме основе настанка права и слобода мора се мијењати и став органа према тој околности. Ако је остваривање слобода и права истовремено и интерес њиховог носиоца и друштвени интерес, орган који о томе одлучује не може имати никакав интерес да грађанин не оствари право које му припада. Зато је већ првим новелирањем ЗУП-а орган који води поступак био обавезан да поучава странке о њиховом праву чим сазна да им та права припадају. Иако је управни поступак врло поједностављен, ипак и он мора задржати неке нужне форме ради правне сигурности, спречавања злоупотребе процесних института и сл., које могу да омету неку страну или другог судионика у остваривању њихових процесних овлаштења. Зато је дужност органа да се брине да незнање и неукост странака и других судионика не иду на штету остварења њихових права, било материјалне, било процесне нарави. (Досада се то односило само на процесна овлаштења).

Ад 2. — Орган који прими поднесак који садржи више захтјева о којима се мора рјешавати одвојено дужан је поступити по захтјевима странке. (Досада је орган узимао у разматрање први захтјев, а у погледу осталих захтјева упућивао подносиоца поднеска да их изложи у посебним поднесцима).

Орган који прими поднесак за чије је решење надлежан суд дужан га је доставити суду и о томе обавијестити странку. (Досада је такав поднесак одбациван).

(22) В. Ернест Керн, Уз данашњу проблематику темеља управног права, *Archiv für Rechts — und Staatsphilosophie* 1957. Bd.. XLIII, No 4, стр. 505—518 пријевод у књизи проф. др Е. Пусић: Проблеми управљања — изабрани текстови, Загреб 1971 стр. 272 —248.

2. новела строго разликује вредност захтјева од његове аргументације. Захтјев странке мора се у складу с правилима поступка, материјалним прописима — ријешити и кад странка ни на посебан позив органа није понудила доказе.

Олакшано је достављање писмена држављанима СФРЈ који живе у иностранству. Неке исправе издане на захтјев странке могу се достављати и непосредно, а не само преко дипломатских и конзуларних представништва СФРЈ у иностранству.

Ад. 3. — Орган управе који води поступак не може од странке тражити увјерење о чињеницама о којима се води службена евиденција, неовисно о томе тко ту евиденцију води, већ податке о тим чињеницама мора сам прикупити. (Досада се није могло од странке тражити увјерење само када службену евиденцију о чињеницама води неки други орган управе на подручју исте друштвено-политичке заједнице.

Прописима и самоуправним опћим актима одређује се о којим се чињеницама води службена евиденција.

Кад се неке чињенице утврђују увјерењем, странка има право да јој се такво увјерење изда и има право негативну одлуку о томе побити жалбом као и сваку другу одлуку. Осим тога, странка може да тражи да се погрешно увјерење измијени (замјени новим увјерењем).

Ад. 4. — И досада је било предвиђено да друштвена организација може под одређеним увјетима судјеловати у поступку са својством странке ради остваривања заштите одређених права својих чланова, разумије се, уз њихов пристанак. Сада је таква могућност проширена и на организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице, друштвене организације и удружења грађана под увјетом да је самоуправним опћим актом тих организација и заједница предвиђен задатак тих организација и заједница да штите одређена права и интересе својих чланова. Осим тога, самоуправне организације и заједнице могу, ако је то њиховим самоуправним опћим актима предвиђено, заступати раднике на њихов захтјев.

Као што у све већој мјери задовољавају своје интересе удружени с другим радним људима у самоуправним организацијама и заједницама радни људи и грађани у све већој мјери уживају подршку тих организација и заједница у остваривању и заштити својих права и правних интереса.

б) *Заштита јавног интереса.* — Прописујући повољније правне увјете за остваривање и заштиту права грађана, 2. новела ЗУП-а истовремено отвара шире правне могућности и поставља веће захтјеве ради заштите јавног интереса. То двоје једно другом не протурјечи. Због претежно официјелног карактера управног поступка чувар јавног интереса у управном поступку је орган који води поступак. Но ради заштите одређених друштвених интереса законом могу бити овлаштени и неки други органи (на примјер јавни тужилац, јавни правобранилац или неки други орган) да у својству странке судјелују у поступку, односно / појединим фазама поступка (обично у фази правних лијекова) 2. новела предвиђа да у поступку може судјеловати у својству странке и друш-

твени правобранилац самоуправљања, ради заштите друштвеног власништва и права самоуправљања⁽²³⁾.

Ради осигурања провођења извршења у јавном интересу, предвиђено је да се закључак о дозволи извршења мора донијети у року од 30 дана од дана извршености.

Полазећи од уставне поставке да је брига о законитости дужност свих органа и организација, па и грађана⁽²⁴⁾, 2. новелом ЗУП-а предвиђено је да је сваки орган који сазна за незаконитост рјешења због које се може употријебити који изванредни правни лијек дужан о томе обавијестити орган надлежан за подузимање тог лијека.

6. Употреба језика и писама

Као елемент и битан увјет опће равноправности у вишенационалној заједници, у новој Југославији је од самог њеног постанка прокламирано и примјењивано начело равноправности језика и писама народа и народности у свим областима друштвеног живота, а посебно у поступцима у којима се одлучује о правима и интересима грађана и другх друштвених субјеката.

У СФРЈ у службеној употреби су језици народа, а језици народности — у складу с уставом и законом. Устав СФРЈ обавезује друштвено-политичке заједнице и самоуправне организације и заједнице на чијем подручју живе поједине народности да својим актима (законом и статутом, односно самоуправним опћим актом) осигурају остваривање равноправности језика и писама тих народа и народности у службеној употреби (чл. 246. Устава СФРЈ).

Устав гарантира свакоме право да се у поступку пред судом или другим органом или организацијом у којем се одлучује о његовом праву или правном интересу може служити својим језиком и да се у том поступку упознаје на свом језику са чињеницама. Незнање језика на коме се води поступак не може бити запрека за обрану и остваривање права и правних интереса (чл. 214. Устава СФРЈ).

Устав, дакле, третира питање језика у поступку не само с гледишта равноправности народа и народности у СФРЈ, већ и са гледишта осигуравања повољних процесних увјета за остваривање и заштиту права и правних интереса у поступку.

2-ом новелом ЗУП-а требало је та уставна начела конкретизирати на специфичном подручју управног поступка, разумије се, у мјери у којој то ЗУП као савезни закон допушта.

(23) То је нови посебни орган којег уводи Устав СФРЈ од 1974. године који се брине о заштити друштвеног власништва и права самоуправљања, као основних вриједности социјалистичког самоуправног друштва. С обзиром на то, да је једна од основних његових метода да упозорава, даје мишљења и предлаже, а изузетно и да подузима одређена правна средства у појединим поступцима — друштвени правобранилац самоуправљања упоређује се са Омбудсман-ом, односно Le Mediateur-ом у Француској. В. Проф. др Драгац Денковић, Друштвени правобранилац самоуправљања, Округли сто о судовима удруженог рада и друштвеном правобраниоцу самоуправљања, Београд 30—31 мај 1977. г. (прилог часописа „Правни живот“ бр. 6-7/77).

(24) Иако уставна одредба може бити подлога и за увођење тзв. actio popularis у југословенском правном систему actio popularis сусреће се сасвим изузетно (на примјер, у поступку за испитивање поријекла имовине, у неким пореским стварима и сл.). Заштита јавног интереса у појединим поступцима повјерена је организираној и систематској бризи овлашћених државних или друштвених органа, а не нахођењу појединаца.

Према 2-ој новели ЗУП-а управни поступак води се на језику народа и народности који је, односно који су, у службеној употреби на подручју органа који води поступак, а који је језик, односно који су језици у службеној употреби прописано је Уставом СФРЈ, уставима република и аутономних покрајина, законима и статутима опћина и самоуправним актима самоуправних организација и заједница.

У складу са законом, статутом опћине, односно самоуправним актом самоуправне организације и заједнице грађани СФРЈ имају право да се као странке или други судионици у поступку служе својим језиком, неовисно о томе на којем се језику води поступак. Ако се поступак не води на језику странке, орган који води поступак дужан јој је омогућити да ток поступка прати на свом језику. Да би се странке и други судионици у поступку могли тим правом користити у пуној мјери, службена особа која води поступак дужна их је о томе поучити и ту поуку (као и њихове изјаве у вези с даном поуком унијети у записник. Странка има право подносити исправе на језику било којег народа Југославије, а на језику народности ако тој народности припада.

Странци који судјелују у поступку у било ком процесном својству, а не знају језик на коме се води поступак, имају право да се служе својим језиком и да прате ток поступка преко тумача кога је дужан осигурати орган који води поступак.

Како због свог политичког, тако и због свог процесног значења, одредбе ЗУП-а о употреби језика осигуране су одговарајућим санкцијама. Сматра се апсолутном повредом правила управног поступка ако особи која је судјеловала у поступку у било ком процесном својству није била дана могућност да се, уз увјете предвиђене ЗУП-ом, служи својим језиком. Због тих повреда рјешење се може побјјати жалбом, а ако је рјешење коначно може се поступак обновити.

7. Побољшање неких досадашњих одредби

2-го новелирање ЗУП-а искориштено је и за побољшање неких процесних рјешења, попуњавања празнина у досадашњим правилима поступка и отклањање неких омашки у досадашњем тексту⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Ево неколико примјера:

Правомоћност може стећи не само рјешење којим је странка стекла неко право, већ и рјешење којим је странци наметнута обавеза. Ни таково се рјешење без пристанка странке не може мијењати или укидати, осим у случају кад је то законом изричито прописано (чл. 11).

Закључком којим се допушта повраћај у пријашње стање поништавају се (а не укидају, као што је стајало у ранијем тексту) сва рјешења и закључци које је орган донио у вези с пропуштањем, јер се само тако постиже сврха повраћаја (чл. 108 ст. 2).

Прецизирано је да исправак рјешења чини интегрални дио рјешења и делује ретроактивно (чл. 219).

Прописано је да се у случају одбијања жалбе странке рок који је остављен странци за испуњење обавез (парцициони рок) рачуна од дана достављања другостепеног рјешења.

У случају смрти странке у току поступка, поступак ће се обуставити или наставити овисно о природи ствари (чл. 54).

Прецизирана је дужност првостепеног органа, чије је рјешење поводом жалбе поништено и предмет враћен на поновни поступак, да у свему поступи по примједбама другостепеног органа и без одгоде, а најкасније у року од 30 дана донесе ново рјешење. Итд.

8. Осигурање примјене ЗУП-а

Полазећи од сазнања да закони вриједе онолико колико се и како се примјењују, 2-га новела предвиђа и одређене мјере којима се осигурава примјена ЗУП-а.

Предвиђено је да се овлаштење за подузимање радњи у поступку односно за рјешавање може дати само службеној особи која има стручну спремну прописану републичким, односно покрајинским законом; проширена је одговорност функционера који руководе радом органа управе односно инкозних пословодних органа самоуправних организација и заједница (директора) не само за правовремено рјешавање већ и за правилно примјењивање ЗУП-а и стручно усавршавање особа које раде на рјешавању управних ствари; они су дужни најмање једанпут обавјештавати скупштину друштвено-политичке заједнице о стању рјешавања управних ствари. У свим друштвено-политичким заједницама морају постојати органи који се брину о провођењу ЗУП-а. Они остварују увид у рјешавање управних ствари, а нарочито о придржавању рокова за рјешавање, брину се о томе да се службене особе које раде на управним стварима буду што боље упознате с одредбама ЗУП-а; републички односно покрајински орган који брине и примјени ЗУП-а дужан је прописати обрасце за поједине радње у поступку (а може и за друге радње), а савезни орган који се брине о примјени ЗУП-а (сада је то Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе) дужан је на захтјев органа односно организације које рјешавају у управном поступку давати објашњење о примјени одредаба ЗУП-а. Тај орган организира и статистичка истраживања од интереса за цијелу земљу у области евиденције о подацима потребним за праћење и провођење ЗУП-а и за праћење одржавања рокова прописаних за рјешавање у првостепеном и другостепеном поступку.

* *

*

Као што је изложено усклађивање ЗУП-а са Уставом СФРЈ од 1974. године није се ограничило на термилошко усклађивање већ представља значајну еволуцију правила управне процедуре која је започела још са првим новелирањем од 1965. године. Но то је само парцијалан захват у управну процедуру и у стручним круговима изражава се мишљење да је потребно одмах наставити рад на темељитом преиспитивању и неких других института па и управне процедуре у цјелини, како би се правила те процедуре што више ускладила с опћим положајем радних људи и грађана у југословенском самоуправном друштву.

Иван Матовић

НОВИ СТАТУТ ГРАДА БЕОГРАДА

23. фебруара Скупштина града Београда на заједничкој седници свих већа усвојила је нови Статут града Београда.⁽¹⁾ После Скупштине града свих 16 београдских општина усвајају Статут града, као заједнички акт општина и града и сопствене статуте, чиме се завршава фаза значајне друштвено-политичке активности свих самоуправних субјеката у општинама и граду на променама и доградњи друштвено-политичког система у условима Београда — великог града и сложене самоуправне заједнице општина и посебне друштвено-политичке заједнице.

Статут града Београда припрема се дуже времена и може се рећи да целокупна активност траје више од годину дана, а при томе треба имати у виду и посебне околности које су битно утицале на саму припрему Статута али и још више на његову садржину и решења до којих се дошло.

I

Пре свега, треба истаћи да је Статут града припреман у ситуацији када су поново после дуже времена постављени проблеми остваривања концепције комуне и њеног места и улоге у систему самоуправних односа и изградње политичког система социјалистичке самоуправне демократије.

Треба подсетити да је друг Кардељ у свом излагању на XXX седници Председништва СКЈ указао на потребу да се свестраније и целовитије сагледају проблеми остваривања комуне као самоуправне друштвено-политичке заједнице у данашњим конкретним условима остваривања целине друштвено-економских и политичких односа и система самоуправне социјалистичке демократије.

Полазећи од тога, а и од потреба и захтева из бројних општина у току је рад на сагледавању актуелних питања остваривања комуналног система. Припремљен је материјал за Савезни савет за политички систем који отвара бројна питања функционисања комуналног система а, пре свега, теоријске и политичке претпоставке конституисања комуне као самоуправне, отворене и сложене заједнице и првог обавезног оквира територијалне и функционалне интеграције самоуправних друштвено-економских и политичких односа.

На Марксовим теоријским поставкама о комуни „као најзад пронађеном политичком облику економског ослобађања рада“ отворена су бројна конкретна питања остваривања друштвено-економских функција у комуни полазећи од удруженог рада и планирања, затим остваривања солидарности и социјалне политике у комуни и на тој основи изградња самоуправног политичког система комуне у коме се остварује усклађивање интереса и интеграције свих самоуправних организација и заједница, а, пре свега, основних организација удруженог рада, месних и

⁽¹⁾ У послератном периоду ово је шести Статут град Београда. Први је усвојен 1954. године, затим 1960. затим 1964. и 1968. године и пре садашњег последњи је усвојен 1974. године. Пре овог Статута постојала су законска решења а паралелно и Статут среза Београд.

интересних заједница, њене делегатске скупштине уз активно ангажовање и укључивање друштвено-политичких организација.

Сва ова питања а и бројне дилеме, контраверзни ставови и различита искуства била су присутна и у припремама за доношење Статута града Београда.

II

Поред општинских питања остваривања комуналног система Статут града резултат је свестране критичке анализе сопствених услова и решења у граду. Такође је учињен и покушај да се после трогодишњег искуства на остваривању Устава и функционисању политичког система укаже на добра и позитивна односно афирмисана решења али још више да се преиспитају и изврше одређене промене и корекције у појединим областима остваривања друштвено-политичког система у условима великог града и сложене заједнице општина.

При томе је било неопходно, пре свега, поћи од значајних промена у основним друштвено-економским односима; где је после доношења Закона о планирању, а нарочито Закона о удруженом раду и других системских закона дошло до нових решења и већ у значајној мери развијене праксе на успостављању самоуправних друштвено-економских односа и удруживања рада и средстава.

Положај и организовање удруженог рада са свим специфичностима у условима Београда и са одређеним концентрацијама појединих делатности (индустрија, грађевинарство, банке, промет) условило је потребу посебног регулисања нових друштвено-економских односа и процеса удруживања рада и средстава и на тим измењеним друштвено-економским односима изградњу нових и дограђивање постојећих решења у друштвено-политичком систему.

На овим основама у Београду је пре више од годину дана покренута ширира активност и предложена нова решења у друштвено-политичком систему која би дала одговоре у новим условима на нарасле потребе изградње широког, демократског, самоуправног друштвено-политичког система који полази од основне организације удруженог рада и месне заједнице као основних самоуправних заједница и који се даље изграђује и повезује новим положајем општине у граду као основних самоуправних заједница и затим у град као самоуправну заједницу удружених општина.

У таквом приступу изградњи нових односа у друштвено-политичком систему у конкретним условима Београда као великог града и самоуправне заједнице општина, поред критичке анализе сопствене праксе, полазна опредељења су тражена и на основу студије друга Кордеља^(?) и закључака XXX седнице Председништва СКЈ, где је истакнут и потврђен став да изградња самоуправног политичког система постаје одлучујуће питање нашег даљег успешног развоја.

(?) Е. Кордељ: Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања - издао „Комунист“ — 1978. године.

III

У свим овим околностима рад на Статуту града Београда добио је на значају и истовремено постао основна политичка преокупација свих самоуправних фактора у граду у протеклом периоду од скоро годину дана.

Претходне конференције Савеза комуниста о самоуправној улози месне заједнице и општине као и бројна саветовања и пленуми Градског комитита и Социјалистичког савеза о делегатском систему, критичке оцене о самоуправном интересном организовању и друге акције у општинама и граду омогућиле су пре израде Статута града припрему заједничке платформе која је као „Полазне основе за промене у друштвено-политичком систему” већ садржала основна опредељења свих субјективних снага у граду о правцима промена и изградње политичког система. После јавне дискусије о „Полазним основама” и најшире јавне подршке основним опредељењима и решењима у њима створене су претпоставке за израду Нацрта статута града и општина.

Основна политичка полазишта у припреми статута града најкраће изражена била су:

— из самоуправне позиције удруженог рада изводи се доминантан утицај основних организација удруженог рада на целину друштвено-политичког система у општини и граду;

— месна заједница у условима великог града као једна од основа јединственог система самоуправљања и власти радничке класе постаје полазиште политичког одлучивања у целини а посебно у општини, чиме се обезбеђује и самоуправни развој месне заједнице као људске заједнице;

— систем интересног организовања изграђује се на новим основама као место самоуправног споразумевања и изградње нових друштвено, економских односа;

— изградња нове самоуправне општине у великом граду као самоуправне заједнице радних људи и грађана и њихових самоуправних асоцијација;

— таква самоуправна трансформација града која доводи до развијања његових својстава заједнице општина у којој се остварују заједнички интереси и утврђује заједничка политика, интереси и потребе;

— даље развијање делегатског система као облика самоуправне и политичке интеграције друштва у целини и на тој основи даља изградња скупштинског система;

— укључивање субјективних снага социјалистичке свести као интегралног дела друштвено-политичког система и преузимање одговорности друштвено-политичких организација за политику у целини.

IV

Пре саме изградње Нацрта статута поставило се питање концепције, садржине и обима статута.

Полазећи од свих напред наведених околности изражена је потреба да се концепцијски на нов начин статутарно регулишу односи.

Већ ранији статут из 1974. године представљао је покушај да се изрази целина самоуправних односа и њихов нови карактер. Међутим, тада 1974, он је рађен убрзо после нових устава и није било довољно времена, а ни праксе која би могла да допринесе изражавању ширине самоуправних односа и целине система.

Због тога је нови Статут града Београда по концепцији другачији акт од ранијег статута града.

Пошло се од схватања (које има извесне аналогije и са уставима) да статут треба схватити много шире и да у њему на нов начин треба изразити целокупност самоуправних односа и друштвено-политички систем у општинама и граду. На тај начин статут града има битно измењену структуру и напуштен је концепт организационо-нормативног регулисања односа.

То значи да се покушало на нов начин да изразе сви основни субјекти политичког система основних организација удруженг рада, месних заједница, самоуправних интересних заједница, општина, града и др.) и да се изразе шири самоуправни односи и везе у функционисању система (планирање, споразумевање, заштита својине и права и др.).

Почетни делови статута немају карактер регулисања односа у овим областима. Норме статута не би могле бити схваћене као „императивне” јер је реч о организацијама и заједницама које имају своје самостално место у самоуправном систему и непосредно и самостално самоуправним актима регулишу своје односе.

Међутим, шира „повељска” обрада свих ових субјеката и функција у друштвено-политичком систему има други смисао. То је, пре свега, покушај да се радним људима на једном месту прикаже систем самоуправних и политичких односа у целини као израз једне шире концепције и схватања статута као „самоуправне повеље” и основе самоуправног друштвено-политичког система. Затим, овакво статутарно регулисање има карактер заједничке политичке оријентације и тежње да се свеукупна понашања самоуправних и других субјеката усмеравају статутом. И на крају такав статут представља основу за друштвено-политичку и самоуправну активност у циљу успостављања односа предвиђених статутом, уколико они у пракси одступају од заједнички усвојених норми.

V

Статут града Београда у основи има три дела (3). Први део статута изражава на шири, повељски начин основне субјекте самоуправног друш-

(3) Део први: ПОЛОЖАЈ И УЛОГА РАДНОГ ЧОВЕКА И ГРАБАНИНА У САМОУПРАВНОМ ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКОМ И ПОЛИТИЧКОМ СИСТЕМУ; I Положај радног човека и грабанина у систему социјалистичке самоуправне демократије, II Радни људи у удруженом раду, III Месна заједница, IV Самоуправна интересна заједница, V Општина, VI Град, VII Делегатски систем, VIII Скупштински систем, IX Субјективне друштвене снаге у друштвено-политичком систему, X Самоуправно споразумевање и друштвено договарање, XI Самоуправно планирање, XII Заштита самоуправних права и друштвене својине, XIII Уставност и законитост, XIV Информисање, јавност и одговорност у раду. Део други: УЛО-

твено-политичког система и њихове међусобне везе и односе у остваривању друштвено-политичког система.

Други део представља новину и у нормативном а исто тако и садржинском смислу. У другом делу садржана су основна опредељења и политика у појединим областима која је до сада друштвеним договорима и на други начин утврђена у општинама и граду („Плава књига” о становању, „бела књига” о здравству, „дрвена књига” о дечјој заштити и друго).

Трећи део Статута представља условно речено статут у старом смислу речи, тј. ту се уређују права и дужности града, овлашћења и послови као и организација градских органа.

Први део Статута града има четрнаест глава које обрађују положај човека и грађанина у друштвено-политичком систему, положај радних људи у удруженом раду, положај радних људи и грађана у месним заједницама, самоуправним интересним заједницама, општини и граду, а затим се уређује делегатски и скупштински систем, улога субјективних друштвених снага у друштвено-политичком систему и завршава се са самоуправним споразумевањем и друштвеним договарањем, планирањем, заштитом самоуправних права и друштвене својине, уставношћу и законитошћу и информисањем, јавношћу и одговорношћу у раду.

Полазиште целокупног система изводи се из независности слободног положаја радног човека и грађанина (глава I у I делу) који путем остваривања права на сомоуправљање и права рада друштвеним средствима као основних и неотуђених права остварују своју доминантну позицију у целини система. При томе чини се покушај да се разраде конкретни инструменти за остваривање такве позиције у условима великог града (демократска права, иницијатива, деловање друштвено-политичких организација и сл.

Полазећи од става да су развијени самоуправни односи у основној организацији удруженог рада (глава II), услов за овладавање целом друштвене репродукције изведен је положај основне организације удруженог рада у политичком систему као основе за све облике политичког организовања у месној заједници, самоуправној интерсној заједници, општини и граду. При томе се полази од става да радници у основним организацијама удруженог рада поред привређивања све више планирају, и сагледавају заједничке потребе у становању, образовању, здравству и сл., јер само на тај начин се обезбеђује одлучујућа позиција удруженог рада у договарању и споразумевању у целини политичког система, а посебно у месној заједници, самоуправној интересној заједници, општини и граду.

ГА РАДНИХ ЉУДИ И ГРАБАНА У УТВРЂИВАЊУ И ОСТВАРИВАЊУ ПОЛИТИКЕ РАЗВОЈА ПОЈЕДИНИХ ОБЛАСТИ ДРУШТВЕНОГ ЖИВОТА И РАДА: Део трећи: ПРАВА, ДУЖНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИЈА ГРАДА БЕОГРАДА: I Опште одредбе, II Права и дужности града, III Друштвени план града, просторни и урбанистички планови, IV Градски биланс средстава заједничке и опште потрошње и средства града, V Органи града: 1. Скупштина града, 2. Извршни савет Скупштине града, 3. Градски органи управе, стручне службе Скупштине града и организације које врше послове од интереса за град, 4. Припремање предлога у Скупштини и акти Скупштине града и њених органа. Део четврти: ПРОМЕНЕ СТАТУТА ГРАДА: Део пети: ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ.

У Статуту је посебно указано на специфичности појединих области удруженог рада у граду и зато се посебно говори о индустрији, спољној трговини, банкама, али и о обавезама друштвено-политичких заједница према основним организацијама удруженог рада и посебно оним од посебног друштвеног интереса и стварању услова за њихов рад.

Посебан значај имају одредбе о месној заједници (глава III) где је учињен покушај да се конкретније изрази месна заједница каква је потребна Београду као великом граду. Месна заједница мора да постане полазна основа за изградњу политике у целини и истовремено скуп свих облика активности и одлучивања радних људи и грађана. Због тога се месна заједница у великом граду све више изражава као људска заједница, као сложена самоуправна заједница и заједница солидарности и узајамности. У месној заједници сви облици активности имају изузетан значај — како различити облици политичке активности али исто тако и сви други облици кућне самоуправе, затим најразноврснијих културних, спортских и других друштвених активности па све до решавања многобројних питања из области комуналних потреба становања, деље заштите, заштите животне средине и др.

У Београду се на јединственим основама приступа образовању јединица самоуправних интересних заједница у месним заједницама, у свим друштвеним делатностима, као облика непосредног одлучивања о питањима из тих области у месној заједници и облика непосредног учешћа месних заједница у изграђивању политике у општинским и градским самоуправним интересним заједницама. Јединице у месним заједницама су делегатска основа за општинске самоуправне интересне заједнице.

Отворено је питање територије месних заједница и у вези са тим урбанистичког планирања и стварања просторних и других услова за успешнији рад месних заједница.

Изузетан значај у дискусији о положају и улози месне заједнице изазвало је питање материјалне базе одлучивања у месној заједници и средстава за рад месних заједница. При томе се полази од става да је материјална основа одлучивања у месним заједницама непосредно учешће у наменским и удруженим средствима у оквиру самоуправних интересних заједница, одређени организација удруженог рада као и личним средствима грађана. Поред тога из друштвених средстава месним заједницама се обезбеђују средства за опште и режијске потребе и рад свих органа у месној заједници.

У глави о самоуправним интересним заједницама (глава IV) изражен је нови заокружен концепт самоуправних интересних заједница у општинама и граду на основу критичке анализе досадашње праксе. Акцент је стављен на изграђивање нових друштвено-економских односа самоуправно споразумевање и облике друштвеног утицаја на одређене делатности путем самоуправних интересних заједница. У свим областима општинске самоуправне интересне заједнице су основни облици интересног организовања, а градске самоуправне интересне заједнице настају као удржене из општинских самоуправних интересних заједница.

ца. У складу са новим односима у општинским самоуправним интересним заједницама се у највећој мери реализује политика, а удружене градске самоуправне интересне заједнице су места договарања општина и утврђивања основа заједничке политике и јединствених критеријума солидарности.

Као делови самоуправних интересних заједница образују се јединице у месним заједницама а основне заједнице за више месних заједница око одређених објеката (библиотека, амбуланта) или за одређене гране делатности (књига, позоришна комүна, образовни центри). У самоуправне интересне заједнице се уводе у принципу променљиви делегати на свим нивоима о чему одлучују делегације односно општинске СИЗ када желе да мењају одређене делегате.

Битна промена у Статуту града учињена је новим дефинисањем самоуправне општине (глава V). Општина се схвата као сомоуправна заједница радних људи и њихових самоуправних асоцијација — основних организација удруженог рада, месних заједница, самоуправних интересних заједница, друштвених и других организација и других заједница. Општина је основна друштвено-политичка заједница и у њој се остварује највећи део оних послова и функција које су најближе грађанима али је општина истовремено и чинилац самоуправне демократске интеграције, усклађивања интереса и споразумевања и договарања радних људи и њихових самоуправних организација и заједница. У том смислу у општини се доноси друштвени план, она има посебан биланс средстава и све друге неопходне инструменте за остваривање своје нове улоге у граду.

Истовремено са битном променом позиције општине и са њеним изграђивањем као самоуправне заједнице долази и до темељне трансформације града (глава VI) као самоуправне и друштвено-политичке заједнице.

Иако није реч о промени уставних одредаба, граду као самоуправној и друштвено-политичкој заједници суштински и друштвено-политички се врше промене и више изражавају својства града као заједнице општина. У том смислу и у трећем делу Статута где се врши расподела надлежности и овлашћења између органа општина и града више се истиче начин остваривања послова у граду али као заједничког договора општина. Град се развија као самоуправна заједница општина, као место договарања општина о основама заједничке политике и одлучивања само о оним питањима која су резултат заједничких потреба и интереса радних људи и грађана у општинама у граду.

На новим основама општина и града као заједнице општина целокупан Статут изражава покушај изградње целовитог система у коме сви самоуправни субјекти самостално одлучују и одговарају али истовремено и изражавају нужну синтезу и заједништво као унутрашњу садржину и суштину односа у општини и граду. Политика се конституише широко у бројним самоуправним субјектима али без заједништва и синтезе нема заједничке политике. Зато у сложеним условима града звака општина је самостална и одговорна за политику у целини, али

све општине нужно у оквиру града изграђују заједничку политику и обезбеђују заједничке приоритете, критеријуме и мерила.

Процес одлучивања у граду као заједници општина је веома сложен, понекад и спор, али само заједничким дефинисањем циљева и политике ствара се сазнање о заједничким интересима и тада је јасна и заједничка одговорност за спровођење политика.

На тим основама изграђују се нови односи између свих субјеката у процесу одлучивања а посебно између општина и њиховог договарања у граду које, као основно опредељење садржи нови Статут града.

Исто тако, не мање значајно поглавље у Статуту града представља глава о субјективним друштвеним снагама у друштвено-политичком систему (глава IX). Ова глава, полазећи од положаја и улоге друштвено-политичких организација утврђене Уставом и другим документима покушава да изрази инструменте и облике деловања субјективних снага као интегралних делова друштвено-политичког система. Искузује се посебно потреба деловања Савеза комуниста и Социјалистичког савеза кроз делегатски систем, у процесу политичког одлучивања као и увођењем друштвених савета као заједничких тела свих субјективних снага и делегатских скупштина.

Поглавље о делегатском и скупштинском систему (главе VII и VIII) полазе од схватања да делегатски систем као облик организовања радничке класе и свих радних људи и грађана за вршење власти и управљања другим друштвеним пословима и као облик самоуправне и политичке интеграције друштва у целини представља окосницу система социјалистичке самоуправне демократије. При томе на основу трогодишњег искуства уграђена су бројна конкретна опредељења и нова решења — више делегација, променљиви делегати у самоуправним интересним заједницама, развијање физиономије већа скупштине и друга.

Поглавља о планирању (глава XI), самоуправном споразумевању (глава X) и заштити самоуправних права (глава XII), јавности и одговорности (глава XIV) изражавају конкретна опредељења о самоуправном планирању као континуелном процесу усклађивања потреба и могућности код свих субјеката, затим одговорности за самоуправне споразуме и њихово спровођење, разрађивање система информисања и друга питања.

VI

Други део Статута града, као што је већ поменуто садржи по концепту и начину исказивања сасвим нове одредбе о политици и опредељењима у појединим областима. Као резултат већ вишегодишње праксе у општинама и граду, у појединим областима политика је утврђена на принципима најширих друштвених договора и после широких јавних дискусија — становање, здравство, дечја заштита. У наредном периоду већ се врше припреме да се и у другим областима на исти начин уз најшире учешће свих радних људи утврди политика — усмерено образовање, култура и др.

Полазећи од значаја таквог начина утврђивања заједничке политике, али и од чињенице да све више има друштвених договора, превладало је схватање да би било рационално и целисходно да се у Статуту града искажу основна опредељења и циљеви политике у појединим областима. На тај начин обезбеђује се на синтетизован начин приказивање основних циљева и политике у појединим областима.

Други део Статута полази од квалитативних циљева утврђених Друштвеним договором о циљевима друштвеног и економског развоја града у целини. Ти циљеви као стратешка опредељења основа су за развој у свим областима (развој самоуправних односа, стварање високог дохотка, односи у расподели, кретање непривредне потрошње, продуктивност и сл.).

Полазећи од ових циљева изложена су основна опредељења у области друштвено-економског развоја (индустрија, промет, грађевинарство, снабдевање и др.) затим комуналних делатности и становања (стамбена политика, земљишна политика, саобраћај и др.) и затим друштвене делатности па све до заштите човекове средине. Овај део има за циљ да обезбеди јединство и кохерентност политике у појединим областима. За поједине области у којима није утврђена политика предвиђена је обавеза за наредни период да се на бази друштвеног договарања утврди заједничка политика.

VII

Трећи део Статута града под називом „Права, дужности и организација града Београда“ у ствари је организационо-правни део новог Статута и изражава потребу да се прецизно дефинишу права и дужности града и његова организационо-правна и друга структура и организација органа и служби.

У овом делу Статута учињен је покушај да се дефинишу права и овлашћења органа али и при томе се полази од основног става да конкретна овлашћења органа града произлазе из договора општина. Уграђен је став да град врши одређена права и дужности која му на основу Устава СР Србије у заједничком интересу, договорено поверавају општине. Поверовање права и дужности граду врши се и самим Статутом, јер је он заједнички акт свих општина и града (4).

Права и дужности града изражени су на нов начин, а нарочито послови и овлашћења органа града. Учињени су покушаји да се јасније и прецизније дефинишу овлашћења органа града. Сва ова питања изражавају и односе заједништва са органима општина али се покушава да се у појединим областима (комунално-стамбена, народна одбрана, правосуђе и др.) изразе нови односи и начин одлучивања, пре свега кроз овлашћења града за утврђивање основа заједничке политике у поједи-

(4) Према изричитим одредбама Устава СР Србије статут града утврђује се као заједнички акт општина и града пошто се тиме утврђују права која град врши из оквира права и дужности општине. Због тога је процедура усвајања статута града посебно сложена. Поред заједничког рада и припреме све општинске скупштине усвајају статут града у истоветном тексту као и своје статуте. Несогласност једне општине онемогућила би усвајање статута града.

ним областима.

Битно је измењен досадашњи однос са приградским општинама. У највећем броју питања изражено је јединство подручја града и тиме извршено изједначавање свих општина у оквиру града. Остало је само још неколико специфичних питања која се и даље регулишу на посебан начин у овим општинама.

Посебно је значано регулисање односа између општина и града и статутарна овлашћења органа града у области прописа, пре свега, у статутарним решењима задржан је принцип да је због јединства града и остваривања једнаког положаја грађана неопходно на нивоу града задржати доношење одлука и других прописа у највећем броју области од заједничког интереса. У члановима 198. и 199. утврђена су овлашћења органа града за доношење прописа из непосредних уставних овлашћења граду, али и из овлашћења која имају општине у следећим значајнијим областима — финансије и порези, народна одбрана, унутрашњи послови, правосуђе, здравство, урбанизам, саобраћај, комунално-стамбена област и земљиште, имовинско-правне односе и поједина питања из области привреде која се односе на радно време, промет производа и услуга и сл. Из ових решења је видљиво да је и даље задржано јединствено уређивање најзначајнијих односа и доношење прописа на нивоу града.

Међутим, Статут у овој области садржи и одређена нова решења која се односе на могућност да градски пропис не регулише у свим областима односе од краја него да одређене односе може и општина да уреди, или да донесе допунске прописе. Тиме се изражавају могуће специфичности појединих општина и отвара нови простор за развијање улоге општине у доношењу прописа.

У области прописа полази се од претпоставке да прописе у принципу извршавају органи општине сем уколико изричито није другачије предвиђено прописом. Органи града утврђују политику извршавања прописа.

У односу према организацијама удруженог рада полази се од поставке да органи општине врше сва права и дужности по Уставу и Закону према организацијама удруженог рада осим у одређеним областима утврђеним Статутом (планирање, изградња града, комуналне делатности и још неке) и то када је ове организације основао град. Код једног броја организација удруженог рада од ширег градског интереса (одржавање стамбеног фонда, пијаци, сајмови, аеродром, и сл.) предлаже се да према овим организацијама органи општина врше све послове надзора осим сагласности на програме, утврђивање цена и именовање директора — што су статутарна овлашћења органа града.

У организацији и раду Скупштине извршене су значајне новине. Пре свега, Веће општина и до сада али и Веће удруженог рада много више него до сада, изражавају делегатске интересе општина. Веће удруженог рада се бира по изборним јединицама у општинама а не као до сада по градским изборним јединицама.

Битно је измењен делокруг појединих већа са основном оријентацијом да се даље развија физиономија већа и јача њихова улога.

Значајно је проширен самостални делокруг Већа удруженог рада и то нарочито на питањима дохотка и одлучивања о њему, развој самоуправних односа и другим питањима од интереса за поједине области удруженог рада.

Веће општина значајно проширује своју надлежност и практично сва битна питања се разматрају у њему а посебно комунална, стамбена и земљишна политика, затим управа, судство и друга где је битно усклађивање општина. Тиме се стварају услови да одлучивање у њему још више изражава интересе и договарање општина.

Радикално је смањен делокруг Друштвено-политичког већа и то са основном оријентацијом да ово Веће више развија своју улогу политичке координације и сарадње са друштвено-политичким организацијама и праћења системских питања и заштите система. Из његовог делокруга искључена су бројна конкретна питања (управа, судство и сл.) али су остале битне „системске ствари”. На тај начин очекује се да би се оно ређе састајало и уз учешће водећих представника друштвено-политичких организација, омогућило више политичке и друге координације.

У целини у раду Скупштине уводи се тзв. „вишефазни поступак” који изражава нове односе у одлучивању у Скупштини града. Статутом се утврђују поједина значајна питања (друштвени план, стамбени прописи, управни и инспекцијски послови и сл.), која се као нацрт утврђују на већима Скупштине града и онда шаљу на 30 дана у скупштине општина на разматрање и заузимање ставова. Свака општина може да предложи проширивање тих питања ако има посебан интерес, и на друга питања која такође иду по истој процедури. Општине су дужне да својим статутима разраде начин и облике делегатских расправа и заузимања ставова о овим питањима у скупштинама општина — на већима и о њима обавезно заузимају ставове. После заузимања ставова у општинама, предлог по други пут излази на већа Скупштине града када се коначно одлучује о њему али уз ставове делегата из општина. Овим вишефазним поступком постиже се нови систем односа и заједничке одговорности за политику и односе општина и града.

Нови Статут предвиђа увођење друштвених савета при друштвено-политичким заједницама, органима управе или за управну област и при организацијама удруженог рада. Заједнички друштвени договор, који су усвојиле све општинске и градске структуре начело и пре закона конституише друштвене савете а после тога би све општине и Градска скупштина приступиле доношењу конкретних одлука о оснивању одређених савета. При томе треба убрзати оснивање савета при органима и областима управе.

У Извршном савету и органима управе извршена су значајна проширења и прецизирана овлашћења али и одговорности. При томе су коришћени и уграђени ставови из Савезног закона који је још у припреми. Посебно се у управи и организацијама које врше управна и друга јавна овлашћења као и у стручним службама самоуправних интересних заједница покушало да јасније и конкретније изразе њихова

овлашћења и одговорности — посебно у односу на грабанае, законитост и ажурност.

VIII

Статут града усвојен је после једномесечне јавне дискусије. При томе Нацрт статута града изазвао је изванредан интерес у свим срединама од стручних — удружења правника, политиколога, урбаниста, па до свих месних заједница, великог броја организација удруженог рада и грабана појединачно.

Из јавне дискусије пристигло је са више стотина скупова само конкретних примедби око 400. На основу таквог интереса у јавној дискусији сачињен је предлог статута који је у односу на нацрт садржао 40% нових одредби чији је основни смисао излажење у сусрет захтевима из јавне дискусије и на тој линији даље проширивање и конкретизација основних решења.

Статут града је усвојен. Статути општина су такође усвојени. Међутим, усвајањем Статута тек су створене организационе и нормативне претпоставке за мењање односа и стања, за даљи правац самоуправне и друштвено-политичке активности на изградњи друштвено-политичког система на основама самоуправне социјалистичке демократије и у условима великог града као сложене самоуправне заједнице општина.

Милан Вујичић

ПРИРОДНО СТАЊЕ ЧОВЕКА — ОСНОВ И ОКВИР ПРИРОДНОПРАВНОГ СХВАТАЊА ЖАН-ЖАК РУСОА

I

Сигурно је да има много филозофских и политичких доктрина које су дубље, свестраније, у систему кохерентније од политичкоправне доктрине Ж. Ж. Русоа (Ж.-Ж. Русоа), али је до појаве научног социјализма сасвим мало оних које се могу с њом мерити по утицају на историјска друштвена кретања⁽¹⁾. Настала у другој половини 18. века, мисао Русоа је својом свежином, радикалношћу и историјском правременошћу значајно утицала на стварање оне политичке и духовне климе у француском друштву која је претходила и одлучујуће деловала на непосредну револуционарну акцију којом је означена нова епоха. Велике идеје слободе и једнакости са садржином коју им је Русо дао биле су манифест револуционара, посебно радикалнијих јакобинских струја. „Друштвени уговор“ („Le contrat social“) је било непосредно инспиративно штиво и велики узор за састављаче „Повеље о правима човека и грађанина“⁽²⁾. Робеспјер је безброј пута истицао да је ученик „бесмртног“ Жан-Жака. Значај Русоовог учења се, међутим, ни издалека не исцрпљује тиме.

Једном прихваћена, ова теорија је убрзо заузела једно од централних места у историји социјалних теорија и то је место задржала све до данас. Изузимајући марксизам, са политичком теоријом Русоа се по степену утицаја на друге теорије и друштвену праксу може, по многим мишљењима, мерити само индивидуалистичко-либерална политичка теорија Лока и Хобса⁽³⁾.

Откуд овакав значај Русоове мисли, чему може да захвали за свој изузетно снажан утицај на друштвена кретања? Откуд, коначно, стално обнављање интересовања за његове идеје? Оваква и слична питања су се често пута до сада постављала, али су одговори на њих били веома различити, баш као што су изузетно различити и начини на који се целокупно Русоово дело од стране различитих писаца схвата. Карактеристично је да су оцене о вредности Русоовог дела најчешће екстремне: или се сматра једним од корифеја досадашње социјалне мисли, свакако највећим умом француског просветитељства и уједно првим његовим гробаром, или се оцењује да његово дело не прелази ниво просечности,

(1) Ову чињеницу признају чак и они који иначе немају повољно мишљење о Русоу и његовој политичкој теорији. Карактеристично је у том смислу, нпр., мишљење В. Руссела (Б. Расела), који често напада Русоа, сматрајући га апостолом друштвеног тоталитаризма и проналазачем „политичке филозофије псеудо-демократске диктатуре“. Ма какво да је наше мишљење о његовим заслугама као мислиоца, морамо признати да је имао огроман утицај као друштвена снага. Б. Расел: Историја западне филозофије, Београд, 1962, 658.

(2) G. del Vecchio, *La déclaration de l'homme et du citoyen dans la révolution française*, Paris, 1968, 31.

(3) Тако, нпр., С. Б. Макферсон сматра да се савремене политичке теорије у суштини крећу око три типа: око индивидуалистичко-либералне теорије, чији се основи налазе још код Лока; око Марксове социјалистичке теорије и око популистичке теорије опште воље Ж.-Ж. Русоа. (Види: С. В. Macpherson: *Природна права у Хобса и Лока*, „Архив за правне и друштвене науке“, Београд, 2/1966, 189)

празне реторике и идејне неоригиналности⁽⁴⁾. Најбоље је ово стање оцена Русоовог дела чини нам се изразио Дел Векио кад је рекао: „Где дамо Русоа сад уздизаног и слављеног, сад побијаног и чак презреног жестином страсти, чему нема равна у историји политичке филозофије, јер проучава се и претреса Аристотел, Гроцијус, Хобс, Спиноза, Лок, Монтескје, али Русо се воли или мрзи“⁽⁵⁾. Десило се тако да је овај велики „историчар људског срца“ најчешће био оцењиван онако како је и он сам оцењивао друге — дакле, афективно, до последњих конвенци ангажовано. Овкаве дијаметрално супротне оцене постају разумљивије ако се имају на уму бар две ствари. Прво Русоове идеје, посебно његово схватање будућег људског друштва, представљају изазов целокупној досадашњој традиционалној култури, коју желе да обезвреде и негирају. Друго, однос према Русоу је често пута и свестан или не-свестан однос према француској револуцији, посебно њеним радикалним идејама. Не једном је истицано да су Русоови списи најбољи манифест грађанске егалитарне демократије⁽⁶⁾.

По нашем мишљењу, нема сумње, да изузетном интересовању за мисао Ж. Ж. Русоа доприноси и њена објективна везаност за одређена револуционарна кретања и догађаје. Тиме се, међутим, не даје потпун одговор на питање о значају и актуелности Русоове социјалне филозофије. Тај одговор се мора, бар једним својим делом, тражити и у квалитету његових дела, квалитету питања која поставља и генијалношћу одговора које предаже. Тако посматрано, целокупно Русоово дело се јавља не само као манифест борбе за слободу и једнакост у оквирима грађанског друштва већ и као значајан покушај решења есенцијалних антиномија људског и друштвеног бића. Својим пројектом будућег друштва Русо жели да антиномију човек—друштво реши тако да човеку осигура и обезбеди истовремено његову индивидуалност и друштвеност, решавајући на тај начин и антиномију природа-човек и природа-друштво.

Када се говори о Русоовом делу, мисли се, пре свега, на његову социјалну филозофију. Док је у теоријској филозофији ишао углавном утабаним стазама, не направивши при том по општој оцени ниједан значајнији теоретски продор, у политичкој теорији је био оригиналан и дубоко мисаон. Због тога не треба да чуди што је управо овај део његовог опуса најчешће анализиран и оцењиван. Овај део Русоовог дела би се могао условно подвести под данашњи научни појам „општедржавне науке“ (Allgemeine Statslehre) или под француски појам „опште др-

⁽⁴⁾ А. Конт је тако, нпр., изјављивао да је било времена када је „Друштвени уговор“ потпаљивао више ентузијазма и вере од Библије и Корана (A. Comte: *Système de la politique positive*, III, Paris, 1853, 596.) Насупрот томе Диги на једном месту каже да Русо „само изражава лепим језиком, понекад декламаторским, идеје које су се формулисале кроз векове. (Duguit: *Traité de droit constitutionnel*, 2 éd., tome premier, 430.) Оваквих примера би се могло дати безброј.

⁽⁵⁾ Del Vecchio: *Des caractères fondamentaux de la philosophie politique de Rousseau*, Paris 1914, 4.

⁽⁶⁾ И. Крбек на једном месту каже да „кад бисмо тражили неки политички спис сличан „Друштвеном уговору“, нашли бисмо га најбоље у Маркс-Енгелсовом „Манифесту комунистичке партије“, објављеном осамдесетак година касније. Последњи је за нон социјалистички покрет значајно оно што „Друштвени уговор“ за грађански егалитаризам демократију“. И. Крбек: „О двестогодишњици Друштвеног уговора Jean-Jacques Rousseau“, Загреб, 1962, 9.

жавно право" (*droit public général*) (?), али се при том мора имати на уму да оригиналност Русоове социјалне филозофије онемогућава сврставање у познате дисциплине без остатка.

Русоова политичко-правна схватања су досад посматрана са разних аспеката, али је природноправна компонента углавном остајала изван анализе. Штавише, спорно је да ли се Русо уопште може сматрати присталицом природноправног схватања. Прегледом природноправних учења уопште, а посебно оних која су непосредно претходила Русоовој теорији, може се закључити да су природна права извођена из два основа: 1) или из неких виших вредности које постоје објективно ван човека и представљају закон виши од сваког позитивног закона 2) или из природе самог човека. Присталице првог схватања су неупоредиво бројније. Почев од грчких софиста па надаље, овој групи припадају сва она схватања која сматрају да природни закони (или закони природе), односно божански закони имају објективну егзистенцију. Нема сумње да се Русо не може сматрати присталицом овог схватања. Да ли се, међутим, може сматрати присталицом природноправне концепције у другом назначеном смислу? У одговору на ово питање нема сагласности међу писцима који су се Русоовим делом досад бавили⁽⁸⁾. Постојање дијаметрално супротних закључака о карактеру Русоовог схватања не треба много да чуди, јер је оно у доброј мери различито од свега другог што се у политичко-правној области до тада јављало, па се сигурно не може једино тамо уврстити у класичне типове политичких и правних доктрина. Поред тога у литератури о Русоу је не једном указивано да до различитих схватања његових основних идеја и различитих оцена њихових вредности не долази само због недовољног разумевања Русоових идеја већ у великој мери због некохерентности па и противуречности у његовом делу. Један део тешкоћа за правилно разумевање његових идеја произилази и отуда што је његов начин излагања био далеко од научног. Русо није марио за научну методологију које су се држали други писци тог времена. По карактеру и темпераменту више уметник него научник, Русо је писао у надахнућу, емоционално мотивисан. Претерано осетљив, падао је из крајности у крајност, знајући да се без мере одушеви за нешто што је касније безпошtedно нападао. При томе је био спреман да пренебрегне сваку чињеницу која је говорила против његове замисли. Све оне тешкоће које стоје на путу доброг разумевања Русоове теорије у целини евидентне су и при утврђивању постојања

(?) Види: Крбек, нав. дело, 6.

(8) Макферсон тако тврди да Русо, као ни Маркс, није био заступник теорије природног права нити је конструисао на природним правима индивидуе (С. В. Macpherson, нав. дело, 198.). Овакво схватање заступају и неки други енглески аутори — нпр. Cobban, А.: *Rousseau and the modern state*, London, 1934, 115, 147, 149; Gough, J. W., *The social contract*, Oxford 1936, 156; Vaughan С. Е.: *The political writings of Jean-Jacques Rousseau*, Cambridge 1915, II, 137. Други опер, убрајају Русоа у плејаду мислилаца природноправне оријентације, нпр.: Bloch, Е.: *Naturrecht und menschliche Würde*, Frankfurt 1961, 76 и даље; Derath R.: *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps*, P.U.F. 1950, 166. n 167.; Vincent, А.: *La notion moderne de droit naturel et voluntarisme*, Archives de philosophie du droit, 1963, 251. и даље. А у нас нпр.: И Метелко: Еволуција природноправне идеје и неки њени савремени аспекти, Зборник Правног факултета у Загребу, 1968/1, 52 и 53.; Љ. Тадић: Традиција и револуција, Београд, 1972, 196; Колаковић, Ј.: Хисторија политичких теорија, Сисак 1969, I, 85., Лукић, Р.: Теорија државе и права, Београд 1958, I 306; Перић, Б.: Структура права, Загреб 1972, 202; Пулић, Б.: Увод у право, Сента 1976, 242.

природноправних идеја у тој теорији. Разумљиво је што слојевито и умногом противуречно Русоово дело пружа могућност за више интерпретације, како у овом тако и у низу других питања. Поготову ако је једно његово дело противстав другом, ако је једна појединачна мисао конфронтира другима. Да би се ове тешкоће разумевања ублажиле, често се у литератури проучавању и излагању Русоове теорије прилазило сегментарно, по делима или појединачним идејама, које би се онда провлачиле кроз сва дела и сл. Ипак, без обзира на тешкоће, изгледа нам најплоднији онај пут који настоји да Русоову мисао захвати и разуме у целисти, да без обзира на разне појединачне супротности и колебања утврди оно што је трајно и основно у њој. На основу оваквог методолошког приступа ми бисмо покушали да покажемо да је природноправна компонента Русоовог схватања човека и друштва не само евидентна већ и да представља један од њених основа.

II

Основ за одговор на питање о концепцији природних права у Русоа мора се тражити у оквирима оних вредности које му служе као критеријум критике позитивне државе и позитивног права. Он је незадовољан целокупним постојећим стањем цивилизације, па је критички расположен према свим њеним деловима. Култура је по њему неприродна и изопачена, наука бескорисна, а црквена религија штетна. Ипак, Русо је у основи најнезадовољнији организацијом савременог друштва, у којем су држава и право отуђени од човека, а човек од својих основних људских вредности и неповратно поцепан на приватну и јавну (грађанску сферу). Он је незадовољан не само стањем државе и права у целини већ и правима које појединац у грађанском друштву ужива. Због тога можемо рећи да је његова теорија настала као резултат критике постојећих друштвених односа и положаја човека у њима. Пошто је иначе склон филозофској идеји револуционарног развоја, он сматра да, ако постојеће стање не задовољава, ако је најгоре од свих могућих, тада треба тежити нечем што представља његову радикалну негацију. Како је за сваку критику, за сваку негацију постојећег потребно имати критеријум критике, вредносну основу оцене постојећег, и уједно пројект за грађење будућег, то се и Русо нашао пред тим основним проблемом. Иако по природи импулсиван, фантаста, он ипак за вредносни критеријум не узима неку чисто субјективну конструкцију будућег већ га налази у нечем објективном. Како својом теоријом ставља у питање целокупан развој и све вредности друштва, није чудо што је за критеријум узео нешто што је објективно, а налази се ван друштва. То је природа посматрана као вредност за себе, односно оно у друштву и човеку што је с њом у складу. Ред ствари у природи је вредност за себе, непроизводљива и објективно постојећа. Из тога Русо извлачи закључак да, ако желимо да изменимо постојеће друштво тако да најбоље одговара човеку, треба најпре утврдити шта је природно у човеку, односно шта чини његову природу.

Пошто о природи човековој не жели да суди на основу човека грађанског друштва, за Русоа се као први задатак јавља упознавање природног човека, јер се на тај начин може не само обезвредити постојећи човек грађанског друштва већ утврдити идеал човека и друштва за будућност. Тек ће тип природног човека показати шта је човек у суштини, па, дакле, и који је то прави закон који је њему примерен? „Све док не будемо упознали природног човека, узалудно је да се трудимо да упознамо закон коме се он покорава“⁽⁹⁾.

Тако се по Русоу, природна права човека нераскидно везују за његову природу. И не само то већ су и израз те природе. Русо тако каже: „Управо непознавање човекове природе уноси неизвесност и таму у тачан појам природних права“⁽¹⁰⁾. Потребно је због тога одредити суштину природног човека да би се утврдила природна права која јој одговарају с циљем да она буду поштована при пројекцији будућег друштва, друштва у којем ће живети природни људи, тј. људи са природним својствима.

Како се идеал природног човека јавља за Русоа као основа за утврђивање природних права и уједно као основни критеријум за оцену савременог, грађанског човека, као и основна вредност коју треба да омогући будуће хумано и природно друштво, то се као претходан проблем јавља питање како се може у савременом друштву утврдити суштина природног човека. Он је и сам овај проблем добро одредио у предговору свог списка „О пореклу и основама неједнакости међу људима“⁽¹¹⁾. Тако истиче да је овај проблем без сумње један од најинтересантнијих које филозофија може себи поставити. Није лако упознати човека онаквог каквог га је природа створила, поред свих промена које су време и околина произвели у њему, дознати шта је од његових данашњих својстава истовремено и његова природа, његова суштинска одређеност, а шта, опет, кондензован и окоштао израз измењених и ново-произведених особина током његовог пост-природног развоја⁽¹²⁾.

Решавању овог проблема Русо прилази на себи својствен методолошки начин. Сматрајући да увећањем знања о човеку током укупног развоја људске врсте не само да се не приближавамо сазнању суштине човека већ се, напротив, од тога удаљавамо (јер су та знања свест човека „неприродно“, грађанског стања, — дакле, човека отуђеног од сопствене природе, па на тај начин и све даље од могућности њеног сазнавања). Русо одбацује сваку могућност да се у утврђивању карактеристика природног човека користимо научним резултатима. Дижући руке од научних књига, „које нам једино дају могућност да људе упознамо онакве какви су постали“⁽¹³⁾, Русо свој напор сазнавања усмерава на „размишљање о једноставним и непосредним душевним радња-

⁽⁹⁾ Ж.-Ж. Русо: Предговор „О пореклу и основама неједнакости међу људима“, Београд 1949, 113.

⁽¹⁰⁾ Нав. дело, 112.

⁽¹¹⁾ Нав. дело, 111—115.

⁽¹²⁾ „Можда ће неком другом бити лакше но мени да приђе циљу, али не мислим да би га ико могао достићи, јер је тешко разазнати шта је основно а шта примеса у природи данашњег човека“ (нав. дело, 112).

⁽¹³⁾ Нав. дело, 113.

ма" (14). Утврђивању природе човека (односно утврђивању својства природног човека (јер су човекова суштина и својства природног човека за њега једно те исто), он даље приступа на изразито филозофски начин. Намерним пренебрегавањем свих чињеница и научних сазнања, настојањем да до сазнања дође у непосредном контакту свог духа са суштинном појавом, он афирмише интуитивно-иррационалан гносеолошки приступ и у том смислу се може сматрати једним од претеча савремених ирационалистичких праваца у филозофији.

Да би сазнања о природном човеку била адекватна, неопходно је, по мишљењу Русоа, не посматрати природног човека чисто апстрактно већ га треба лоцирати у појмовни оквир стања у којем је такав човек могао живети. Такав животни оквир природног човека, без којег није могуће разумети његову суштину, јест оквир природног стања човека. Због тога Русо највећи део своје расправе о пореклу и основама неједнакости међу људима управо посвећује испитивању природног стања и особинама човека који у њему живи.

Из оваквог методолошког приступа се, по нашем мишљењу мора извући закључак да се при испитивању обима, карактера и постојања идеје природног права у социјалној филозофији Русоа може пратити континуитет његове мисли. Пошто је природни човек природног стања вредносни критеријум за оцену садашњег човека грађанског стања и уједно основ пројекције за природно стање будућег природног и истински хуманог људског друштва, то је природно право неопходно одредити управо у оквиру Русоовог појма природног стања.

III

1. Природно стање има према Русоу два ступња. Први карактерише анимална индивидуалност човека, неповезаног ни у какве друштвене заједнице. Појединац је сам себи довољан, са јединком супротног пола контактира само да задовољи своје природне нагоне и продужи врсту. Контакти такве врсте, као и сви други сусрети људи су мање — више случајни и не резултирају никакву заједницу живота, никаквим облицима друштвеног удруживања. Појединац наставља и даље да живи сам до следећег сусрета са другим људима, руковођен у својим акцијама само сопственим нагонима. Нагони као једина мера потреба (15) одредили су му начин живота. Будући да живи у природи, човек природног стања све своје потребе задовољава сопственом снагом, јер је по физичким карактеристикама биће здраво и у целини узев релативно најповољније опремљено за безбедан опстанак у природи. Пошто све своје снаге користи за задовољење само сопствених потреба и пошто му то природни услови живота омогућују, човек је у првом ступњу природног стања довољан сам себи, па тако и живи. Непостојање заједнице живљења је разлог што се на том ступњу не јавља чак ни артикулисан

(14) Ibidem.

(15) Ж.-Ж. Русо: „О пореклу и основама неједнакости међу људима“, Београд 1949, 131. Види о томе и код Mornet, D.: Rousseau, l'homme et l'oeuvre, Paris 1950, 34.

људски говор, јер нема потребе коју би он требало да задовољи. Из истог разлога нема апстрактног мишљења, процес мишљења природних људи је конкретан, јавља се као непосредна реакција на унутрашње нагоне и спољашње подражаје. С обзиром да се човек таквог стања не везује ни за једну појединачну ствар већ за природу као целину, узимајући из ње само оно што ће у свом репродуктивном процесу непосредно потрошити и ништа више, нема у овом стању приватне својине, а још мање свести о њој. Исто тако непостојање заједничког друштвеног живота онемогућава постојање било каквих норми међу људима, изузев њихових природних нагона и инстинката. Људи природног стања, закључује Русо, нису ни праведни ни неправедни, ни добри ни рђави, ни морални ни неморални⁽¹⁶⁾. Једноставно, налазе се с оне стране моралног и неморалног, јер су сви ови критеријуми само мера људских поступака према другим људима у оквиру друштва.

Све у свему, природно стање на свом првом, елементарном ступњу, према Русоовој замисли, не би ни по чему било Хобсово стање „рата свију против свих“, али ни идилично безконфликтно природно стање, како га је, нпр. замишљао Лок. Човеком природног стања управљају његови инстинкти, он потребе осећа као нагонске потребе. Због тога у природном стању не влада свеопште спокојство и бесконфликтност, јер је иста ствар погодна да задовољи истоврсне нагонске потребе више људи. Сукоби су према томе могући, јер међу људима не постоји никаква норма која би каналисала или сузбила задовољавање нагона. Из овога, међутим, никако не би требало извући закључак какв је о природном стању извео Хобс. Русо најпре оспорава Хобсову тврдњу да је човек по природи неустрашив и ратоборан. Из елементарне тежње сваког појединца за самоодржањем може се, према Русоу, извући само позитиван закључак за природно стање, а, наиме, да је оно најпогодније за мир и најпогодније за човечанство⁽¹⁷⁾. Хобс је, каже Русо, погрешио кад је самоодржање схватио не као стање задовољавања елементарних животних нагона већ као задовољавање многих потреба које су резултат страсти и према томе дело су каснијег развоја друштва⁽¹⁸⁾. Русоова јетка примедба да присталице природног права обично „говоре о дивљаку, а описују образованог човека“⁽¹⁹⁾ односи се очигледно и на Хобса.

Може се, међутим, поставити питање шта, по Русоу, онемогућује стање „рата свију против свих“. Да ли се он задовољава раније поменутом тврдњом да човек није по природи неустрашив и ратоборан? У противставу према Хобсовом појму природног стања, Русо на ова питања изричито одговара у својој расправи „О пореклу и основама неједнакости међу људима“. Он тако истиче да до рата, до истребљења врсте у природном стању не може доћи и због урођеног милосрђа или саучешћа (*la pitié*), једине природне врлине човекове. Овде је он очигледно пао у контрадикцију са ставовима које је на другим местима

⁽¹⁶⁾ Ibidem.

⁽¹⁷⁾ Нав. дело, 132.

⁽¹⁸⁾ Ibidem.

⁽¹⁹⁾ Нав. дело, 118.

истицао⁽²⁰⁾, а према којима је питање моралности и врлина, филозофским језиком речено, с оне стране бића природног стања, па се и милосрђе у концептуалном оквиру Русоовог система може посматрати само као урбена особина, морално неутрална, али не као врлина. Милосрђе је, према Русоу, толико јако природно осећање да „у појединцу ублажава љубав према самом себи и тиме доприноси општој безбедности целе врсте“ и тиме „у природи замењује закон, обичаје и врлине, са тим преимућством што нико не покушава да не послуша његов благи глас“⁽²¹⁾. На тај начин милосрђе према другим људима, које се састоји у осећању бола због патњи које доживљава друго биће, јавља се као значајан коректив безусловног природног нагона самоодржања. Ипак, најзначајнији разлог који Русо истиче против стања „рата свију против свих“ јест што оквир свих понашања природног човека представљају његови нагони. Са задовољењем нагона престаје и потреба и могућност сукоба, који се тако јављају као спорадични, а не као стални и уништавајући. Људе природног стања „не спречавају да чине зло ни развијен ум ни стега закона већ умирене страсти и непознавање порока“⁽²²⁾. Тиме би биле дате и основне контуре првог ступња природног стања^(23, 24).

2. Други ступањ природног стања настао је као резултат дугог и изузетно спорог историјског развоја. За овај ступањ се може рећи да у основи садржи карактеристике првог ступња у погледу општег положаја човека у свету, али се разликује у погледу његовог односа према другим људима.

До овога је, претпоставља Русо, морало доћи због отежавања услова човековог живота. Због елементарних непогода, суша, неплодних година и других недаћа, као и због пораста броја становништва на одређеним територијама, све чешће се дешавало да нагонима одребене потребе људи остану незадовољене. Људски род је на измењене услове живота реаговао двоструко: с једне стране, долази до убрзаног интелектуалног развоја појединаца, а с друге стране, до почетних облика међусобног удруживања. Развој људског духа је, по Русоу, био могућан захваљујући човековој урбеној способности усавршавања⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ Види горе напомену 16.

⁽²¹⁾ Нав. дело, 134.

⁽²²⁾ Нав. дело, 133.

⁽²³⁾ За Русоово схватање првог ступња природног стања посебно су карактеристичне његове следеће речи: „Лутајући шумама, не познавајући ни вештине ни говор, без крова над главом, не знајући за рат ни односе, без потребе за ближњим и прохтевом да му нашкоди, па чак не познајући можда никога појединачно, дивљак је, мало узнемиранан страстима и довољан самом себи, знао само за осећања и мисли одговарајуће његовом стању. Осећао је само истинске потребе... а разум му се није развијао, као ни таштина.“ Нав. дело, 137. Види: Welzel, H.: *Naturrecht und materiale Gerechtigkeit*, Göttingen 1962, 157.

⁽²⁴⁾ О овом стању Русо врло илустровано и снажно пише: „Кад би случајно што открио (мисли се начовеку првом ступњу природног стања — Г. В.), није могао другом да саопшти, пошто није препознавао ни своју децу. Није било васпитања ни напретка. Поколења су се узалуд смењивала. Свако је полазио увек са истог места, а векови су протicali у својој грубости пранскона. Врста је већ остарела, а човек није изашао из детињства.“ (Нав. дело, 137).

⁽²⁵⁾ Од какве важности је за Русоа способност усавршавања човека види се између осталог и по томе што сматра да се човек из природне средине првобитног стања издваја, пре свега, тиме што је слободно биће и биће које је способно да се усавршава (нав. дело, 124; види: L. Millet: *La pensée de Rousseau*, Paris 1966, 96.

Нове околности су довеле до стварања додатних нових потреба, које нису постојале на првом ступњу природног стања, а адекватно њима људи су се и духовно мењали у оној мери и у оном правцу који су били оптимални за задовољавање нових потреба.

Задовољавању потреба су почели да служе и првобитни облици удруживања људи. Ти почетни облици удруживања били су сасвим необавезне асоцијације повезане неким тренутним заједничким интересима, а трајале су колико је трајао и процес задовољења потребе. Временом су се додири устаљивали и људи чешће заједнички остваривали своје потребе образујући уже и шире скупине. То је доба у коме су засноване и породице, а на основу фактичке употребе стално истих ствари (колибе и др.) почеле су се јављати и прве разлике у положају људи. Русо, међутим, подвлачи да ово још увек не чини да постоји права свест о својини ни оног који одређену ствар користи ни других људи који га окружују⁽²⁶⁾. Породицу Русо сматра основном ћелијом друштвеног организовања на другом ступњу природног стања, повезану утолико тешње „што је једина спона била узајамна наклоност и слобода“⁽²⁷⁾. За породицу везује се и настанак говора⁽²⁸⁾. Породице су почеле да се скупљају, да живе на једном месту ради сарадње и одбране и тако долази до ширих друштвених група, пре свега племена, па затим и народа. Положај човека је такође постао нов. Стални међусобни односи су довели до постојања одређених норми, којима су се они регулисали. Но, како није било власти која би обезбеђивала поштовање тих норми, свако је лично кажњавао за неиспуњавање дужности према себи⁽²⁹⁾. Људски поступци су почели да добијају моралну оцену, а од људи је друштво захтевало другачије особине од оних које су им природене. Русо сматра да је други ступањ природног стања оно доба „које је обележено тиме што се налази на средини између равнодушности и првобитног стања и велике живости нашег самољубља“ и да је због тога „морало бити најсрећније и најтрајније“⁽³⁰⁾. Овакво стање је „најбоље одговарало човеку“, па чињеница да скоро све примитивне народе затичемо управо на том степену развика показује да је „људски род био створен да увек тако живи, да је то права младост света“⁽³¹⁾.

IV

1. Из оваквог схватања „природног стања“ очигледно је већ на први поглед да је човек у њему дат на један интегралан начин. Та интегралност се огледа у томе што човек природног стања живи пуним животом или, како каже Русо, „увек носи своју особу са собом“⁽³²⁾. Нема подељених личности на интелектуалну и физичку страну, јер нема ни праве поделе рада, а нема ни супротности између личности која живи

⁽²⁶⁾ Нав. дело, 142.

⁽²⁷⁾ Ibidem.

⁽²⁸⁾ Нав. дело, 143.

⁽²⁹⁾ Нав. дело, 144.

⁽³⁰⁾ Ibidem.

⁽³¹⁾ Ibidem.

⁽³²⁾ Нав. дело, 120.

за себе ни њеног изгледа за друге, јер нема поделе личности на јавну и друштвену сферу. Не постоји потреба ни жеља за искоришћавањем других људи, јер нико не жели ништа друго осим оног што му је потребно, а своје природне потребе сви задовољавају спонтано и без икакве спољне принуде. На тај начин постоји апсолутна равнотежа између потреба и жеља. Човек природног стања се јавља тако као целовит, интегралан и живи срећно и спокојно. Своју друштвеност изражава и остварује у породици.

Да ли човек природног стања има и нека природна права и да ли се она могу утврдити у оквиру природног стања човека? Одговор на ово питање Русо не даје експлицитно, па су мишљења у литератури подељена⁽³⁹⁾. По нашем мишљењу, с обзиром на специфичност и оригиналност Русоовог учења, треба при одговору на постављено питање поћи најпре од следећег претходног проблема: да ли у Русоовом природном стању постоје неке сталне вредности које су израз природе човекове, њоме одређене и њој примерене, које се не могу уништити, а да се не повреди сама природа човекова? На основу пажљиве анализе природе човекове изведене из природног стања, као и на основу целокупне Русоове социјалне филозофије, мислимо да се на ово питање мора дати само позитиван одговор. Те основне вредности природног стања, које чине саставни део човекове природе, јесу слобода и једнакост. Откуд човеку право на слободу и једнакост? Да ли та права извиру из неког божанског права или неког објективно постојећег трансцендентног система права? По Русоу, природна права на слободу и једнакост се никако не могу извући из неког имагинарног трансцендентног система објективно постојећих норми већ само из природе човекове. Човек има природно право на све оно што је иманентно његовој природи, без чега би ова била нарушена. Слобода и једнакост су управо таква својства која су иманентна човековој природи и од ње неотуђива. Стога човек и има природна права на та своја природна својства. Човек се, каже Русо, рађа да би живео у врлини, а то је могуће само слободном човеку, једнаком другим људима. Због тога се од човека не може одвојити ниједно од ових права а да се при томе не дирне у природу човекову, у његову суштину. Да је то тако, показује и цео развитак човека у грађанском стању. Човек грађанског стања је отуђен од своје суштине и неприродан, јер је отуђен од својих основних људских права, од слободе и једнакости, уједно основних вредности природног стања. Због тога свако постприродно друштво носи у себи иманентну поделу на позитивно и природно право, јер право друштва грађанског стања, по дефиницији, искључује право на слободу и једнакост. На овај начин и Русо имплицитно стиже до двојства природног и позитивног права, али то двојство није онакво као у другим природноправним системима. Природно право није изван и изнад човека, не реализује се неком објективном

(39) Види горе напомену 8. Поред тога, нпр.: J. L. Lecerle: „Jean-Jacques Rousseau, modernité d'un clasique, Paris 1973, 95. сматра да у природном стању не постоје природна права: „људи су вођени само милосрђем и самољубљем”. Супротно схватање заступа, нпр., Claire Salomon-Bayet: Jean-Jacques Rousseau, Paris, 1968, 101. 102.

неумитношћу, већ су то нормe природе човекове, то су закони који најбоље одговарају човековој суштини, и остварују се само људским сазнавањем и људском акцијом. Тек будуће природно друштво, које треба да настане свесним преуређењем постојећег грађанског друштва на бази начела које пружа пројект Рүсоовог друштвеног уговора, укинуће ово двојство права, јер ће својим позитивним нормама у потпуности остварити права човека и афирмисаће његове основне људске вредности из природног стања.

2. Из целог концепта природног стања очигледно је да слободу сматра Рүсо као једно од битних својстава човекове природе. За разлику од других живих бића, чији је живот одређен неумитним природним законитостима, човек у свему што га окружује „учествује као слободан чинилац“ (34). У друштвеним законитостима нема по Рүсоу оног аутоматизма као у природним. Човек може да чини не само оно што је у складу са природним законитостима и својом сопственом природом већ и оно што је томе директно супротно, макар то ишло на његову штету. Тако човек може да својевољно сам себе уништи и на тај начин потпуно негира своје природно биће. „Човек се“, каже Рүсо, „међу животињама не истиче толико тиме што може да мисли колико тиме што је слободан да чини што хоће“ (35). За разлику од других бића, која живе само онако како им природне законитости налажу, човек те законитости осећа, али је истовремено свестан да може да их прихвати или да им се одупре и „управо се у тој свести о слободи огледа духовност његове душе“ (36). Слободу Рүсо тако схвата у основи волунтаристичко-индетерминистички, јер не уочава нужности (пре свега друштвене) којима је одређена и сама „свест о слободи“, као и могућност воље и хтења.

Сваки човек је, сматра Рүсо, у природном стању слободан, јер не постоје могућности стављања људи у зависан положај. Да би то било могуће, потребно је да људи буду везани узајамним потребама, при чему је могуће човека потчинити само ако он може бити трајно употребљаван од стране другог човека. А такву могућност пружа само грађанско стање, али не и природно стање човека, у којем је свако себи довољан, где нема поделе рада и вишка производа и где човек живи сам, целом својом личношћу на један интегралан начин. Према томе, може се закључити да је стање неслободе човека противприродно стање. У природном стању нико не спутава мисао и вољу људи, чак и у породици природног стања владају само они односи који су афирмација слободе, а не њена негација.

За Рүсоово схватање слободе карактеристично је да упркос основној индетерминистичкој оријентацији, он разликује две врсте зависности. У „Емилу“ изричито говори о зависности од ствари и зависности од људи. Прво је производ природе, а друго друштва (37). Зависност од

(34) Нав. дело, 124.

(35) Ibidem.

(36) Ibidem.

(37) Ж. Ж. Емил, Београд 1950, 79; види о томе Burgelin, P.: La philosophie de l'existence, P. U. F. 1952, 229.

природе је, међутим, за Русоа вредносно ирелевантна. Она не одузима човеку слободу; шта више, будући да је реч о делимичној зависности, она изједначава људе пред собом и тиме у ствари доприноси афирмацији људске слободе. Неслободан се може бити само у друштву, у односу са другим људима. Та друга врста зависности је по Русоу неморална и она потпуно деградира људску слободу, а јавља се у грађанском стању друштва.

Слобода је за Русоа суштина човекове природе, па тако при постојању зависности и потчињавања у друштву људи постају нешто друго него што у својој суштини јесу. Није при томе значајно да ли је појдинац у повлашћеном или подјармљеном положају. И један и други су постали жртве друштва, јер обојица губе своју слободу и тиме негирају своју праву природу. По овим ставовима може се Русо упоредити са Марксом, који је такође сматрао да су људи подједнако отуђени од своје суштине без обзира да ли се у друштвеним производним односима јављају као експлоататори или експлоатисани.

3. Из општег положаја човека у природном стању јасно је да је он једнак другим људима по својим битним својствима или, тачније, налази се у једнаком природном положају. Као и кад говори о слободи и при разматрању једнакости Русо прави разлику између природне и друштвене неједнакости. Природне разлике у снази, здрављу, старости и сл. додуше, постоје, али оне нису битне, јер не вређају људску суштину, која се састоји у слободи. Права неједнакост је само она која негира слободу као суштину човека, а то је неједнакост која постоји у друштву (друштвена неједнакост или, како је Русо назива, „политичка“ или „морална“ неједнакост). Друштвена неједнакост вишеструко умножава природне неједнакости даље их увећавајући. У складу са својим општим схватањем о основи на којој се друштво образује, Русо сматра да друштвена неједнакост зависи од извесног споразума, а људи су пристали на њу или су је бар одабрали⁽³⁸⁾. Према томе, права неједнакост је само друштвена неједнакост и њеном превазилажењу Русо посвећује целу концепцију свог „Друштвеног уговора“.

Русо сматра да је при образовању грађанског друштва до друштвених неједнакости дошло зато што су поједини злоупотребом својих природних предности и снаге преварили остале људе и присвојили одређена природна добра. На својини као основи свих неједнакости у друштву настале су све остале неједнакости.

Русо разликује три ступња друштвене неједнакости. Прву карактеришу доношење закона и право својине, другу стварање управне власти а трећу замена законите власти произвољном, деспотском. Последњи ступањ неједнакости је уједно и потпуна неједнакост, апсолутна негиција природног стања човека, али се тиме круг затвара, јер изнова су сви појединци међу собом једнаки, јер више ништа не представљају⁽³⁹⁾. Тако Русо на дијалектичан начин прати развој друштвених неједнакости

⁽³⁸⁾ Нав. дело, 117.

⁽³⁹⁾ Нав. дело, 159.

и применом принципа негације обезвређује грађанско стање неједнакости ради једног новог природног стања једнакости на вишем, друштвеном нивоу.

Из свега се може закључити да се слобода и једнакост у природном стању човека и друштва не јављају као природна права човека у ужем смислу речи, већ као атрибути његовог природног стања, његове људске природе. Правима ће она постати тек са настанком грађанског друштва, када позитивним правним нормама људи буду изгубили нека својства, неотуђива од њихове људске природе. Прецизније речено, природна права на слободу и једнакост постоје у природном стању само као могућност⁽⁴⁰⁾ (јер нема субјеката према коме би се истицала нити стања које би требала да мењају), а актуализују се тек у грађанском стању човека и друштва. Због тога се њихов основ и мора тражити у природном стању, на извору Русоове критике грађанског стања. Може се рећи да су идеје слободе и једнакости назначене само у елементарним цртама а да се оне обогаћују својом реализацијом у будућем друштву, које Русо конструише друштвеним уговором. Заштити и унапређењу слободе и једнакости служе сви институти створени друштвеним уговором, од народне суверености и односа човека појединца према њој до конструкције закона као опште воље која не може решавати појединачне ствари⁽⁴¹⁾.

4. Може се поставити питање да ли постоје још неке вредности природног стања на које према Русоу човек има природно право. То питање се, пре свега, може поставити за живот човека, за самоодржање. За разлику од других присталица идеје природног права, пре свега, за разлику од Хобса и Лока, који право на самоодржање (живот) сматрају првим природним правима човека, Русо самоодржање посматра као начин живљења природног човека и стога као претпоставку његових појединачних природних права. Он, додуше, у предговору списка „О пореклу и основама неједнакости међу људима“ говори о два извора или начела из којих се изводе природна права човека⁽⁴²⁾. Једно од тих начела је самоодржање⁽⁴³⁾, а друго је самилост (милосрђе). Но, будући да самилост схвата као гнушање, згражавање над невољом другог бића, другог човека, јасно је да и самилост представља једну манифестацију принципа самоодржавања. То јест у ствари уробоно поштовање самоодржавања. То је у ствари уробоно поштовање самоодржања другог бића и може се подвести под општи принцип самоодржања човека⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁰⁾ Тако Блох у познатом делу „*Naturrecht menschliche Würde*“, истиче у вези слободе „*der Freient, die hier, als eine univeräuberliche, das naturrecht durchdringt* E. Bloch, : Нав. дело, 76.

⁽⁴¹⁾ Види о томе И. Крбек, Нав. дело, 36.

⁽⁴²⁾ Предговор за нав. дело, 113, и 114.

⁽⁴³⁾ Русо овоме додаје благостање, али је из контекста, као и из других Русоових ставова очигледно да тежњу човека за благостањем треба схватити само као манифестацију његовог нагона за самоодржавањем.

⁽⁴⁴⁾ „Од два начела“ каже Русо, мислећи на самоодржање и самилост, „*и њиховог здруживања* (подвукла В. Г.), које наш дух може да изведе не узимајући у помоћ начела дружевности, изгледа ми да потичу са *правила природног права*“ (подвукла В. Г.). (Предговор за нав. дело, 111, и 114.) Из овог цитата се јасно види и став Русоа према природним правима. Очигледно је да он сматра да природна права постоје, као и да их човек може својим духом сазнати.

Може се на крају још поставити питање где је место разума у Рүсоовом схватању природних права. Иако се по својој општој оријентацији никако не би могао означити као рационалист, по чему, уосталом, умногоме одудара од францүског просветитељског круга, Рүсо је ипак у својој природноправној концепцији дао разуму значајно место. Он не мисли да природна права делују независно од човекове воље, неком објективном нужношћу. По њему, да би природни закон (или закон природе) деловао, он мора најпре бити сазнат. „Једно је”, каже он, „јасно: да би то био закон, потребно је да се воља оног који му се покорава повинује са пуним разумевањем, а да би био природан, потребно је да проговори језиком природе” (45). А дүх, опет, може да помогне само ако допринесе сазнавању природе човекове, јер „управо непознавање човекове природе уноси неизвесност и таму у тачан појам природних права”.

На тај начин Рүсо одговара и на спорно питање, познато иначе у тадашњим дискусијама, а наиме да ли се природни закон односи само на човека или и на друга жива бића. Друга бића нису разумна нити су слободна, па им је стога немогуће и да закон природе сазнају, а поготову да му се покоравају.

V

1. У резултату овог истраживања можемо закључити да је и идеја природног права не само саставни део Рүсоовог дела већ чини једно од његових основних обележја. Без ње се не може разумети природни човек ни природно стање, без ње се, дакле, губи критеријум Рүсоове критике постојећег друштва, као што се губе и контуре пројекције његове визије будућег друштва. Овакав приступ Рүсоу не представља, наравно, никакву посебну методолошку новину. Одавно је уочено да су уговорне теорије (не само Рүсоа већ и Лока, Хобса, Пүфендорфа, Бурламанкија и других) нераскидиво везане са појмом природног стања. И не само то. Целокупно решење противречности друштвеног живота људи, устројство политичког тела, као и све друге карактеристике друштвеног уговора само су одсјај замишљеног природног стања. Тоталитаристички левијатан Хобса могао је бити прихватљив само наспрам бедних услова анархичног природног стања у коме бесни „рат свију против свих”. На Локовом идиличном појму природног стања могло је опет израсти само такво грађанско друштво у којем појединац задржава основна природна права за себе никад их не преносећи на суверена. На сличан начин, можда још израженије, Рүсоово схватање државе и друштва, његова визија могуће слободе и једнакости међу људима, није разумљива ни објашњива без његовог појма природног стања. Отуда потреба да се узроци и зачеци свих Рүсоових идеја потраже и претходно утврде у природном стању. Од каквог значаја је овакав методолошки поступак за разумевање Рүсоовог дела илуструје и чињеница да је прва верзија „Друштвеног уговора” садржавала дуг одељак о природно-

(45) Предговор за нав. дело, 113.

ном стању и у том смислу је занимљивија од дефинитивне редакције. Нису познати мотиви одстранивања овог одељка из „Друштвеног уговора“, али се може претпоставити да је Русо спис „О Пореклу и основи неједнакости међу људима“ сматрао довољним уводом и осном „Друштвеног уговора“. Није стога претерано рећи да прва књига „Друштвеног уговора“ остаје неразумљива сваком ко није схватио дух првог дела „Расправе о неједнакости“⁽⁴⁶⁾.

Природно стање човека, како је показано, пружа довољно основа за одређивање природних права. Концепција природних права у Русоа, међутим, умногоме је специфична у односу на опште познату природно-правну традицију. Природно право није за њега неко објективно, људском постојању трансцендентно право, које се остварује у позитивном праву свеопштом неумитношћу. Природна права су за њега изведена из природе човекове, штавише чине њене битне елементе. Да су слобода и једнакост ти битни елементи човекове природе види се не само из појма природног стања већ и из целокупне Русоове социјалне теорије. Ако се слободе и једнакост униште, онда се са уништењем природног стања нарушава природа „природног човека“, па се може даље говорити само о човеку грађанског стања. Због тога је цела Русоова теорија уперена ка остваривању једног циља — ка стварању услова који омогућавају живот човека у складу са његовом природом. Према томе цео „Друштвени уговор“ се може схватити као манифест права на живот човека у складу са његовом природом. А живети у складу са својом природом значи за њега пре свега живети као слободан и једнак другима. Из неотуђивог права да живи у складу са својом природом произилазе и човекова неотуђива права на слободу и једнакост.

2. Русоово обухватање природног стања, као, уосталом, и целокупна његова теорија друштва, било је мета многих критика. Почев од Волтеровог непринципијелног метода па све до данашњих дана те критике су у великој мери контраверзне. По једнима Русо је непомирљив малограђански индивидуалист, по другима „апостол тоталитаризма“. Једном му се пребацује метафизичност његовог „природног човека“, други пут му се опет замера претерана и исфорсирана историчност. Остављајући по страни скоро непрегледне странице критике Русоове теорије, покушали бисмо да овом приликом истакнемо само неколико критичких запажања, и то, пре свега, оних која су на неки начин везана за природно стање човека.

Нема сумње да Русоова теорија, посматрана у својој укупности, пружа доста елемената не само за спољну критику, критику са становишта другачије теоријске позиције, већ и за занимљиву иманентну критику. Може се наћи у Русоа доста противуречних места, мада је не мање и оних која су противуречна само привидно. Не ретко иза таквих привидних противуречности открива се дубоки ток дијалектичке мисли. Но, ми се на овим питањима нећемо задржавати, већ ћемо само указати на једну, по нама, истинску противуречност. Проблем се у облику питања

(46) Види R. Derathé; нав. дело, 131.

може поставити на следећи начин: да ли Русо усваја идеју историјског саморазвоја човека или не?

Став Русоа према реалној егзистенцији природног стања, упркос многобројним покушајима разјашњавања, остаје у суштини противуречан. При конструкцији природног стања он се служи историјско-генетичким методом. Исти метод примењује и при изучавању прелазног и настанку грађанског стања. Очигледно је да друштвени живот човека сматра историјском нужношћу, као што таквом нужношћу сматра и развој привредног живота и поделе рада. Наступање неједнакости и губљење слободе у грађанском друштву је само логичан наставак тих нужности историјског развоја човека и друштва. Ове две чињенице говоре у прилог квалификовању Русоовог схватања човека као изразито историјског.

Насупрот овоме може се истаћи низ места на којима Русо негира историјску стварност природног стању. Отуда његово одбацивање целокупне науке, која би могла помоћи при испитивању правих токова минулих историјских кретања друштва, и предавање непосредном, интуитивном методу у сазнавању. Но, ако појам природног стања има само конструктивно-хипотетички, а не и историјски карактер, онда се не види на основу чега се могу утврдити његова својства. Сврха утврђивања карактера природног стања јесте да се помоћу њега одреде атрибути природног човека, одн. човекове природе. Ако се природно стање не поставља као историјска негација, већ се извођење његових карактеристика врши на основу интуитивно схваћене природе човекове, тада је целокупан напор конструисања природног стања илузоран. Преко природног стања се не може повратно долазити до природе човекове, јер оно тако пројектовано може повратно давати само резултате који се унапред природом човека претпостављају.

На тај начин остају отворене две могућности за тумачење Русоове теорије. Према једној могућности цела досадашња историја се за Русоа јавља као развојни ћорсокак. Она према томе није била нужна већ само једна од могућности које су пред људским друштвом стајале. Треба, према томе, изабрати други почетак⁽⁴⁷⁾. Према другој могућности тумачења цела досадашња историја је нужна, према томе треба је наставити, с тим да се друштво организује тако да остварује основне вредности „природног стања” и тиме омогући човеку да живи у складу са својом природом. Из ове методолошко-теоријске антиномије Русо није успео да изађе.

Русоовом схватању природног стања и природних права могу се упутити и друге значајне критике. То су, најпре, све оне примедбе које се са становишта марксизма могу упутити теорији природних права уопште. Но, овом приликом ћемо се ограничити само на нека критичка запажања, везана за специфичности Русоове концепције. Најважнија од њих односе се на његово схватање човекове природе. Како смо видели,

(47) По томе је ова могућност блиска неким савременим метафизичким системима.

Русо изводи природна права из свог схватања природе човекове. Та природа је, међутим, дата у основи неисторијски: човекова природа је природа природног човека. А природан човек је према свим битним карактеристикама које му је Русо дао у ствари човек будућег, друштва. Тако је природа буржуја постала општа човекова природа и тиме универзални критеријум оцене прошлог, садашњег и будућег друштва. Тиме он дели просветитељске илузије о природи човека, при чему се, како каже Маркс, „одређени, повјесно-ограничени (отуђени) тип човјека новог вијека јавља као човјек уопће, док је он заправо могућ само као апстрактан појединац, као Робинзон“⁽⁴⁸⁾. Поред неприхватљивог одбацивања науке и свог досадашњег знања људи ради непосредног интуитивног сазнања („метод срца“) и разних противуречности у систему, треба нагласити и чињеницу да до природног човека Русо жели да дође просветитељским васпитањем, а не револуционарним мењањем друштва. И у томе треба видети ограниченост просветитељског видокруга. Коначно, Русоовом схватању слободе се може приговорити да је у основи идеалистичко-волунтаристичко, јер не уочава њену дијалектичку међузависност са нужношћу.

3. Поред значајних недостатака Русоове теорије, посебно његово природноправно схватање, има и низ позитивних страна. Побројаћемо само неке од њих:

а) Одређену, позитивну критику Русоове теорије дала је већ историјска пракса. Да ван свог изузетног дејства на револуционарне токове припреме за француску буржоаску револуцију нема у себи никакве друге вредности, већ би и то за једну теорију било довољно;

б) Идеја слободе као суштине човека (или део те суштине) упркос многим ограничењима, несумњиво је плодносна;

в) Интегралност људског бића је за Русоа посебна вредност. Једном поцепана људска личност постаје неповратно алијенирана. Отуђеност, слично Марксу, Русо схвата као општу појаву. Отуђени су не само потлачени него и владајући;

г) Концепт природног стања и на њему изграђен пројект будућег друштва несумњиво представља значајан покушај да се све институције и читава друштвена организација поставе као средства реализације човекове природе (а то значи слободе и једнакости) ради поновне интеграције природног и друштвеног у човековој личности и ради разрешења антиномије појединац—друштво;

д) За друштвена збивања Русо налази друштвене узроке. Друштвену неједнакост схвата као нужну, али пролазну појаву, чији је корен у имовинској неједнакости;

ђ) Русоов хуманизам — без обзира на своје неисторијске и идеалистичке примесе — има значајну вредност. Њему је подређена пројекција будућег друштва као друштва афирмације основних људских вредности;

⁽⁴⁸⁾ Пејовић Д.: Филозофска хрестоматија, свеска VI, Загреб, 1957, 55.

е) Коначно, с методолошке стране, мисао Русоа је добрим делом дијалектичка. Појам природног стања му је служио само да би негирањем његове негације (означене у грађанском стању човека и друштва) конструисао појам будућег друштва. Енгелс је овако вођену мисао оценио као пример употребе дијалектичког принципа негације негације. Упркос свим слабостима може се оценити да Русоова теорија заслужује значајно место у историји социјалне мисли. Ако покушамо ценити Русоа „не критикујући клицу што није зрео плод“⁽⁴⁹⁾, општа оцена његове теорије може бити само позитивна и то не само за „своје“ време.

мр Гордана Вукадиновић

⁽⁴⁹⁾ Р. Лукић: Монтеѕкјеова политичка теорија, Архив за правне и друштвене науке 1955/1-2, 134.

НЕКЕ СОЦИО-ЕКОНОМСКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СПОЉНЕ ЕКОНОМСКЕ МИГРАЦИЈЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ РАДНЕ СНАГЕ

Миграције становништва Југославије представљају веома комплексан и недовољно истражен феномен. Нас у овом раду интересују, пре свега, обим и правци економских миграционих кретања становника наше земље после другог светског рата, старосно-полна и квалификациона структура миграната као и економски ефекти који проистичу из рада југословенских радника привремено запослених у иностранству.

Полазећи од чињенице да је обим становништва Југославије условљен како компонентом природног прираштаја (наталитетом и морталитетом), тако и компонентом механичког кретања (емиграција и имиграција), за остварени пораст становништва, задржавајући се само на послератном раздобљу, можемо рећи да би по кретању стопе природног прираштаја био осетно већи да механичка компонента није имала негативно дејство. Обим емиграције био је већи од обима имиграције, тако да је у посматраном периоду долазило до нето одлива становништва из Југославије. Одлив становништва, тј. постојање негативног сагда миграција, имао је за последицу смањење пораста становништва. Стопе природног прираштаја становништва у међупописним периодима, а и за посматрани послератни период у целини, више су од стопа пораста становништва.

Бројчане процене спољне економске миграције. — Веома је тешко давати поуздане оцене о спољним миграцијама због бројних статистичких проблема, као и због нерашчишћених односа између трајних и привремених исељавања (1). На основу процена Савезног завода за статистику, у периоду од 1953—1961. године просечно годишње се усељавало 1.500 лица, а исељавало између 13 и 57 хиљада. Емиграције су биле најзначајније у периоду између 1955. и 1958. године (између 40 и 57 хиљада годишње), а у 1959. и 1960. години оне су биле на нивоу од око 20 хиљада годишње.

Мада је Југославија у прошлости била земља традиционалне емиграције исељавање у педесетим годинама није било проузроковано економским мотивима. Оно је, углавном, обухватило исељавање турског становништва и, у мањем обиму, неких других група које су желеле да се стално настане у земљама свог етничког порекла. Према подацима Центра за демографска истраживања Института друштвених наука у Београду, укупна спољна нетомиграција становништва у периоду 1953—1961. године износила је 277.675 лица.

(1) Према Љ. Адамовићу, југословенска емиграција се може сврстати у четири групе: а) емиграцију са подручја Југославије, која има трајни карактер, до другог светског рата (обухвата око 1,2 милиона лица); б) ратну емиграцију трајног карактера, односно лица која су у другом светском рату била на страни непријатеља; в) грађани СФРЈ који су, из различитих разлога, напустили Југославију у раздобљу између 1945. и 1960. године и г) савремена економска миграција, почев од шездесетих година, која се статистички исказује и има готово искључиво привремен карактер (Љ. Адамовић, *Тржиште радне снаге и домаћи привредни простор* — екстерни миграциони токови радног контингента становништва, Јуудски фактор и проблеми запослености, Институт за политичке студије Факултета политичких наука, Београд, 1969, стр. 113).

У периоду 1961—1971. трајне спољне миграције су биле мањег обима. Према истом извору, усељавало се око 2.600 лица а исељавало око 25.000 лица просечно годишње, тако да је обим нето миграције износио око 10,1% природног прираштаја. У шездесетим годинама спољна емиграција је знатно изменила карактер, јер је исељавање становништва било, пре свега, одређено економским разлозима.

Шездесетих година долази, такође до одласка југословенских радника на привремени рад у иностранство, претежно у земље Западне Европе. Запошљавање у иностранству, као облик радног ангажовања активног становништва Југославије, добило је динамичне и масовне токове углавном после привредне реформе 1965. године. Према попису становништва од 31. марта 1971, број лица која су отишла на рад у иностранство 1960. и ранијих година износио је око 15 хиљада. У периоду од 1961. до 1964. године отишло је укупно 31 хиљада лица. У следеће три године просечно је годишње одлазило око 25 хиљада лица, да би у годинама до пописа становништва овај тренд добио нагло убрзање (?). На тај начин пописом је установљено да укупни број Југословена на раду у иностранству, на дан 31. марта 1971. године, износи 671.908 лица од чега око 598.000 економски активних, што износи 3,3% од укупног или 6,7% од активног становништва. У односу на укупан број запослених у друштвеном сектору у земљи то износи 17% (3).

Међутим, многи аутори и компетентне институције изражавају сумњу у податке добијене пописом, сматрајући да је знатан број Југословена на привременом раду остао необухваћен услед неорганизованог запошљавања у иностранству од 1960. до марта 1971. године. Тако И. Баучић цени да је у попису становништва 1971. регистровано 15% мање Југословена на привременом раду у иностранству и да ова цифра достиже око 800 хиљада лица (4). Савезни секретаријат за рад и социјалну политику, пак, заснивајући своје процене на извештајима наших дипломатско-конзуларних служби и иностраних статистичких институција, сматра да је крајем 1971. године на привременом раду у иностранству било 956 хиљада лица (од чега у западној Европи 786 хиљада), што је за 280 хиљада лица више него што је пописом утврђено (5). Према истом извору, оцењује се да је крајем 1973. године било 1.130,6 хиљада, а крајем 1974. године 1.046 хиљада југословенских грађана на раду у иностранству.

Правци миграције и старосно-полна структура лица на привременом раду у иностранству. — Од укупног броја привремено запослених

(2) По годинама одласци су били следећи (у хиљадама): 1961 — 4, 1962 — 8, 1963 — 9, 1964 — 10, 1965 — 20, 1966 — 26, 1967 — 27, 1968 — 57, 1969 — 124, 1970 — 240, и за прва три месеца 1971. год. 117 (Извор: Статистички билтен бр. 679, СЗС, 1971, стр. 9 и Запошљавање бр. 12, Савезни биро за послове запошљавања, 1971, стр. 18).

(3) Према методологији пописа од 1971. године лица на привременом раду у иностранству третирају се као део нашег укупног становништва. Да је попис обављен по принципу присутног становништва добио би се мањи износ — уместо 20.523 хиљада укупан број становника би износио 19.851. хиљада.

(4) И. Баучић, Радници у иностранству према попису становништва Југославије 1971, Загреб, 1973, стр. 25—31.

(5) Неки проблеми у вези са спровођењем политике запошљавања и положајем југословенских грађана на раду у иностранству, Савезни секретаријат за рад и социјалну политику, Београд, 1972.

у иностранству, према попису од 1971. године, 590.428 лица или 87,8% налазило се у европским земљама, док је 74.229 или 11% било у ваневропским земљама. Европске земље су, тако, апсорбовале највећи број привремено отишле радне снаге, од чега само на СР Немачку (61,2%) и Аустрију (12,3%) отпада 73,5% од укупног броја.

Таб. 1 — Лица на привременом раду према државама у којима раде

Држава	Број лица	структура у %
Укупно	671.908	100
Аустрија	82.957	12,3
Француска	36.892	5,5
СР Немачка	411.503	61,2
Швајцарска	21.201	3,2
Шведска	16.359	2,4
Земље Бенелукса	7.358	1,1
Остале европске земље	14.068	2,2
САД	16.368	2,4
Аустралија	40.168	6,0
Канада	13.579	2,0
Остале ваневропске земље	4.114	0,6
Непознато	7.251	1,1

Извор података: Статистички билтен бр. 679, СЗС, 1971, стр. 9.

Најпривлачније за југословенску радну снагу су, како се из табеле види, индустријски развијене земље Западне Европе. Поред СР Немачке и Аустрије то су, такође, Француска, Швајцарска и Шведска. Грађани из Босне и Херцеговине и Словеније углавном гравитирају ка СР Немачкој и Аустрији, из Црне Горе ка СР Немачкој и Француској, из Хрватске и Македоније ка СР Немачкој, из Србије ка СР Немачкој, Аустрији и Француској.

Што се тиче ваневропских земаља, за лица запослена у њима не би се могло рећи да су сва на привременом раду јер ће, вероватно, велики број остати трајно у тим земљама. Треба напоменути да је од укупно отишлих из Македоније 28,2% запослено у Аустралији, а од укупно отишлих из Црне Горе 21,7% запослено је у САД.

Резултати пописа пружају податке о дужини боравка југословенских грађана у другим земљама у једном моменту (31. марта 1971. године). Од укупног броја лица, према времену проведеном на раду постоји следећа ситуација: до једне године 53,1%, две године 18,5%, три године 8,5%, четири године 4%, пет година 3,9%, шест година 3%, седам година 1,5%, осам година 1,3%, девет година 1,2%, десет година 0,6%, једанаест година 2,2% и непознато 2,2%. Просечно време проведено на раду у

иностранству на дан пописа износило је 2,4 године, али је оно сада несумњиво веће.

Поред утицаја на промену обима укупног становништва и стопе пораста у послератном периоду, привремене миграције директно утичу и на промене свих показатеља, како демографских тако и економских, који се обрачунавају на основу укупног становништва (старосно-полна структура становништва, обим и структура радног контингента, економска структура становништва, национални доходак и лична потрошња по становнику итд.). Занемаривање привремених миграција у обрачунама утиче да се добију нереални показатељи о многим појавама битним за демографски и друштвено-економски развој земље.

Најзначајнији утицај миграције врше у промени старосно-полне структуре земље емиграције. Већина миграната, као што се и може очекивати, јесу мушкарци. Њих је у укупном броју, према попису из 1971, било 68,4% према 31,6% жена. У исто време, старосна структура Југословена на раду у иностранству је следећа:

Таб. 2 — Старосна структура југословенске економске емиграције у 1971. години

Старосне групе	Број лица	Учешће у %
Укупно	671.908	100
до 20	54.276	8,0
20 — 24	165.151	24,5
25 — 29	132.970	19,7
30 — 34	117.372	17,4
35 — 39	89.113	13,2
40 — 44	57.379	8,5
45 — 49	26.761	4,0
50 — 54	9.596	1,4
55 — 59	6.003	0,8
60 и више	13.269	2,0

Извор података: СГЈ—1972, стр. 80, табела 103—9а

Просечна старост свих југословенских радника запослених у иностранству на дан пописа износила је 31 и по годину. По старосним групама у нашој економској емиграцији најбројнија је она између 20 и 25 година. Ако се њима додају мигранти млађи од 20 година као и они стари од 25 до 30 година, тада се њихово учешће у укупној емиграцији пење на 52,5% (табела 2). Овај податак указује да је више од половине миграната у радно најспособнијем периоду када су у стању да пруже максималне производне резултате. Ова група миграната је, такође, не само најпродуктивнија него је, истовремено, с обзиром на своју младост и одсуство јачих породичних веза, територијално најмобилнији део

радне снаге. Њеним предностима треба додати и способност брзе адаптације новим условима производње што је чини изванредно еластичним и вредним производним фактором.

По републикама и покрајинама веома је велика разлика у процентима оних који су ван земље на раду. Ако све који су на раду у иностранству узмемо као индекс 100, тада је учешће следеће: са подручја Хрватске је 33,5%, из Србије 29,8%, односно, ужа Србија 17,1%, Војводина 9,1% и Косово 3,6%, затим следи Босна и Херцеговина са 20,4%, Македонија 8%, Словенија 7,1%, Црна Гора 1,2%. Како се види, развијенија подручја Југославије учествују у укупном броју спољних економских миграната са две трећине, а мање развијена подручја са једном трећином⁽⁶⁾. Ово се објашњава тиме што из мање развијених региона многи најпре иду у више развијене регионе Југославије, тако да им је ребе иностранство тај први корак у раду ван места становања. По просечно проведеном времену на раду у иностранству, на дан 31. марта 1971. године, прва је била Словенија са 3,2 године, друга Хрватска са 2,8 године, док је трећа по реду Црна Гора са 2,7 што је изнад југословенског просека који укупно износи 2,4 године. Најмање проводе ван земље становници Косова (1,4 године).

За нашу економску емиграцију је карактеристично њено постепено територијално померање из западних у источне крајеве земље. У првом периоду масовнијих и динамичнијих токова спољне економске миграције, најпре су се укључиле Словенија и Хрватска. У каснијим годинама долази до смиривања интензитета емиграције у поменути републикама, уз истовремено ширење емиграционог таласа на Босну и Херцеговину и Македонију. У другом таласу емиграције, започетом седамдесетих година, расте број емиграната из Србије као и из источних делова Хрватске.

Квалификациона структура лица на привременом раду у иностранству. — Са првим почецима послератних спољних миграција, рачунало се, а касније се настојало са спровођењем у живот претпоставке да ће у иностранство углавном ићи неквалификована лица која се не могу продуктивно запослити у земљи. Каснија кретања су у доброј мери демантовала ову претпоставку. Од 1965. године, у структури регистрованих одлазака, сваке наредне године је било све више квалификованих и стручних лица, тако да је њихово учешће порасло од 12,8% у 1965. години до близу 28% у 1969. години.

Крајем марта 1971. године, од укупног броја пописом обухваћених лица на раду у иностранству (671,9 хиљада), око 270 хиљада су означени као „радници“ и обухватају: лица која су била у радном односу, привремено незапослена лица и лица која први пут траже запослење⁽⁷⁾.

Квалификациона структура ових лица, у поређењу са квалификационом структуром запослених у Југославији у 1971. години је следећа:

(6) Реч је о званичној подели по којој су развијена подручја Словенија, Хрватска, територија Србије ван покрајина и Војводина, а недовољно развијена Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Косово.

(7) Сва остала лица су обухваћена рубриком „није радник“.

Таб. 3 — Квалификациона структура лица запослених у земљи и на привременом раду у иностранству — %

Квалификациона структура	Запослени у земљи	Запослени у иностранству
Укупно	100	100
1. Квалиф. и стручни	57,8	57,4
— ВСС	5,9	2,6
— ВС	4,4	1,1
— ССС	15,3	8,1
— ВК	6,6	4,0
— КВ	25,6	41,6
2. Неквалиф. и нестр.	42,2	42,6
— НСС	7,2	3,7
— ПК	10,4	10,6
— НК	24,8	28,3

Извор: „Први резултати пописа становништва и станова од 31. III 1971. године”, СЗС, Статистички билтени бр. 662 и 700 из 1972. године.

Како се види, учешће стручних и квалификованих лица у структури укупне запослености у земљи и иностранству је приближно исто. У иностранству је, процентуално, много више висококвалификованих, квалификованих, полуквалификованих и неквалификованих радника, него лица са високом, вишом, средњом и нижом стручном спремом. На раду у иностранству доминирају квалификовани радници, и тиме се и изједначује релативно учешће стручних и квалификованих лица у укупно запосленим у земљи и иностранству. С обзиром на то да је и апсолутни број ових лица највећи (112.141) у односу на укупан број (269.886), очигледно је да је ова околност веома неповољна.

Пописом од марта 1971. године, утврђена је структура југословенских грађана на раду у иностранству према расположивој школској спреми пре одласка. Од укупно 672 хиљаде пописом обухваћених лица на раду у иностранству без икакве школске спреме или са 1—3 разреда основне школе било је 10,1⁰/₀, са 4—7 разреда основне школе 46,1⁰/₀, са потпуном основном школом 19,8⁰/₀, са школом за квалификоване и висококвалификоване раднике 16,6⁰/₀, са гимназијом 1,2⁰/₀, са школом за средњи стручни кадар 3⁰/₀ и са факултетима, високим и вишим школама 1,5⁰/₀. Непознатих је било 1,7⁰/₀. Укупно је са дипломом средње, више или високе школе било 22,3⁰/₀ или око 150 хиљада лица. Од осталих су на првом месту лица са завршених 4—7 разреда основне школе.

Аналогна структура по школској спреми за укупно становништво Југославије које је 1971. године било старије од десет година, као и запосленог становништва, била је следећа: без школе и са 1—3 разреда основне школе 42,5 и 5,0⁰/₀, са 4—7 разреда основне школе 42,7 и 32,1⁰/₀, са основном школом 14,6⁰/₀ и 15,8⁰/₀, са школом за квалификоване и ви-

непококвалификоване раднике 9,0% и 22,9%, са гимназијом 2,0% и 2,5%, са школом за средњи стручни кадар 4,3% и 12,1% и са факултетима, високим и вишим школама 2,9% и 9,4%. Непознатих је било 0,4% и 0,3%.

Таб. 4 — Структура по делатности лица на привременом раду у иностранству у време пописа из 1971. године

Делатност	(у 000)	у %
Укупно	671,9	100,0
Индустрија и рударство	99,5	14,8
Пољопривреда, шумарство и рибарство	312,6	46,5
Грађевинарство	44,8	6,7
Саобраћај	14,7	2,2
Трговина и угоститељство	19,3	2,9
Занатство	43,5	6,5
Стамбено-комунална делатност	3,1	0,5
Културно-социјална делатност	10,9	1,6
Делатност друштвених и држ. органа	2,5	0,3
Остале делатности	1,4	0,2
Ван делатности и непознато	48,5	7,2
Издравана лица	71,1	10,6

Извор: „Први резултати пописа становништва и станова од 31. III 1971. године”, СЗС, Београд, Статистички билтени бр. 662 и 700 из 1972. године

Као што се из табеле 4. види, од укупног броја југословенских грађана који су марта 1971. године пописани као лица на раду у иностранству, далеко највећи број (њих 312,6 хиљада или 46,5%) потиче из делатности пољопривреде, рибарства и шумарства. То значи, ако изузмемо лица „ван делатности и непознато” са 7,2% и хетерогену категорију издржаваних лица са 10,6%, у иностранству је било око 240 хиљада лица или 35,7% која су пре одласка била запослена у непољопривредним делатностима.

У оквиру непољопривредних делатности на првом месту је делатност индустрије и рударства са 99,5 хиљада лица или 14,8% од укупног броја лица на раду у иностранству а затим следе: занатство са 6,5%, трговина и угоститељство са 2,9%, саобраћај са 2,2% итд.

Ако посматрамо структуру лица на привременом раду у иностранству према занимањима пре одласка, или тзв. професионалну структуру, она указује на следеће моменте. Према попису од марта 1971. године у оквиру ове професионалне структуре, посматрано према групама занимања, уочава се да је далеко на првом месту категорија „пољопривредника и сродних” са 304,1 хиљада лица или 45,3% од укупног броја.

На другом месту је категорија „рудара, индустријских и сродних радника“ са 28,0% а затим следе: „издржавана лица“ са 10,6%, „стручњаци и уметници“ са 3,1%, „радници у услугама“ са 2,7% итд.

Ранг листа група занимања из којих је отишло највише југословенских грађана на рад у иностранство указује, у одређеној мери, на усмереност тражње иностраних тржишта радне снаге за одређеним профилима кадрова и занимања. Ово се може даље анализирати, ако се ови подаци доведу у везу са структурном усмереношћу спољних економских миграната, посебно југословенских грађана, по областима и гранама у земљама имиграције. Истовремено, ово може указивати и на организациону, техничко-технолошку и тржишну нееластичност у ангажовању тих истих профила кадрова у домаћој привреди, бар када се тиче непољопривредних занимања.

Мотиви привременог запошљавања у иностранству. — За проучавање наше економске миграције као и изналажење решења за њено радно ангажовање у земљи од изузетног је значаја познавање мотива који су навели хиљаде наших радника да се привремено запосле у иностранству. Познавање мотива значајно је првенствено из практичних разлога јер се једино тако може решавати економска миграција без примене крутих административних мера усмерених на ограничавање слободног кретања радне снаге.

Један од начина на који се, релативно добро, могу упознати мотиви спољне економске миграције, као и проблеми и последице које из тог чина произилазе, јесте анкетање лица о којима је реч, било да су у питању они који се припремају да оду, анкетање у самој земљи емиграције где живе и раде или при краћем, дужем или пак сталном повратку у своју земљу.

Према резултатима ових анкета, основни узроци напуштања земље и радног ангажовања у иностранству су ограниченост могућности за запослење у земљи и жеља за већом зарадом коју нуде привреде развијених земаља.

Незапосленост у земљи је један од најважнијих ако не и најважнији мотив запошљавања југословенских грађана у иностранству. За одређене категорије активног становништва, неквалификовано и полуквалификовано и један део који је тек завршио школовање (у средњим школама и на факултету), запошљавање у иностранству се чинило као једина могућност, јер услед опадања економске активности нису били у могућности да добију запослење у земљи.

Према резултатима анкете Института за географију у Загребу, 36,3% укупног броја испитаника навело је запосленост као основни мотив одласка на рад у иностранство⁽⁸⁾. Према подацима анкете Завода за миграције и народности у Загребу, извршене у другој половини 1956.

(8) Резултати анкете су објављени у студији „Враћање и запошљавање вањских миграната из СР Хрватске“, Институт за географију Свеучилишта у Загребу, свеска 10, Загреб, 1971. Према овој анкети основни разлози одласка на привремени рад у иностранство су: решавање стамбеног проблема у земљи — 38,2%; запошљавање (као примарни мотив) — 36,3%; обезбеђење додатајних услова за лични рад у земљи (куповина земље, камiona или угоститељских радњи) — 12,7%; лична афирмација (стручно усавршавање и сл.) — 12,2%; остали разлози (породично окупљање и слично) — 0,6%. Укупно је анкетирано 2.411 лица.

и првој половини 1967. године, 23⁰/₀ анкетираних грађана изјавило је да су отишли на рад у иностранство због тога што нису имали запослење у земљи. Слични одговори су добијени у анкети Одељења за економска истраживања у Сарајеву. Наиме, према подацима ове анкете, 24,5⁰/₀ анкетираних (од укупно 2.311) одговорило је да је на рад у иностранство отишло због тога што није имало посла у земљи. Карактеристично је за ову анкету да је због незапослености код квалификованих радника отишло 19,3⁰/₀ а код неквалификованих 24,7⁰/₀.

Други основни мотив одласка је жеља за већом зарадом, односно подизање личног стандарда, због чега одлазе и лица из радног односа. Мотив веће зараде и бољи услови рада су доминирајући када је реч о спољној економској миграцији квалификованих, а посебно висококвалификованих лица, док је тражење посла више мотив неквалификованих лица.

У вези са овим мотивом одласка на рад у иностранство поставља се питање: колико југословенски радници просечно зарађују месечно у иностранству када се њихова девизна зарада прерачуна у динаре? При утврђивању овог односа треба имати у виду разне елементе као што су: разлике у унутрашњој куповној снази валуте, разлике због честих промена курса, односно бруто и нето плата, разна социјална и друга давања, издржавање породица, цена одређених врста роба посебно из домена личног стандарда итд. Од великог значаја је и прековрмени рад и рад суботом и недељом, који је јако присутан код спољних економских миграната, а који свакако подиже номиналне зараде на виши ниво⁽⁹⁾.

Анкетом загребачког Института за географију установљено је почетком 1971. године да је однос просечних номиналних зарада 1:2,64. Другим речима, југословенски радник у иностранству може само за 4,5 месеци да заради исти новчани износ као у земљи за 12 месеци. Такав је однос утврђен на основу прерачунавања девизних зарада у динаре. Међутим, када се има у виду где се зарађени новац троши, онда се долази до закључка да се у Југославији, због диспаритета цена, може купити више потрошних добара него у иностранству.

Знатан део лица на привременом раду у иностранству у оквиру реализације мотива веће зараде жели да реши стамбени проблем у земљи. Према резултатима анкете Института за географију Свеучилишта у Загребу, решавање стамбеног проблема у земљи као основни мотив одласка у иностранство навело је 38,2⁰/₀ испитаника. Исто тако, одговори испитаника (њих 6.648) о досадашњем коришћењу остварених девизних уштеда дају још елемената за оцену индивидуалне мотивације одласка на приврмени рад. Своје остварене девизне уштеде је за побољшање стамбеног стандарда у земљи каристило 30,7⁰/₀ испитаника⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Према анкети Одељења за економска истраживања у Сарајеву, извршеној међу лицима из Босне и Херцеговине који раде у иностранству, произилази да сваки четврти стално ради прековремено а сваки пети суботом и недељом, док је број оних који прековремено или суботом и недељом раде „повремено“ или „често“ далеко већи.

⁽¹⁰⁾ Дobar део испитаника, њих 35,2%, још није утрошило своје уштедевине. Остали испитаници су утрошили уштедевине: за улагање у пољопривредни посед и његову механизацију — 5,9%; за куповину аутомобила — 8,0% док 20,3% испитаника нема никакве уштеде (Југословенски преглед бр. 1, 1972, стр. 5).

Има и других мотива којима се грађани који се одлуче на одлазак у иностранство руководе. Према резултатима анкете Одељења за економска истраживања из Сарајева то су: породични разлози (2,1⁰), авантура (1,2⁰), школовање деце у иностранству (0,9⁰), специјализација (1,5⁰) и остали разлози (1,5⁰) (11).

Ефекти економске миграције на друштвено-економски развој Југославије. — У Југославији је, у периоду великог убрзања у токовима економске миграције, тј. од 1966. до 1970. године, остварена просечна стопа запослености у друштвеном сектору од само један одсто док је Друштвеним планом Југославије за ово петогодиште била предвиђена просечна годишња стопа раста од 2,5—3%. Негативна разлика која је из тога настала, једнака је броју од око 300 хиљада нових радних места која нису отворена. Приближно толико је порастао и број лица која су тражила запослење, односно која су била пријављена бироима за запошљавање, а затим се тај број из године у годину повећавао. Несклад између достигнутог нивоа развијености и неповољне социо-економске структуре становништва доводио је до великог притиска на трансферне токове који, међутим, нису могли да се остваре. Поред тога, у великом броју радних организација постојала је и презапосленост, која се испојила са поцепима рационалнијег „реформског“ пословања.

У овом контексту потребно је, између осталог, објашњење основних карактеристика степена ангажованости радних ресурса тражити у сучељавању две групе фактора, и то оних који показују достигнути материјални ниво економске развијености и социо-економску структуру становништва. Под условом да ангажовање радних ресурса почива на друштвено рационалним основама, односно максимализацију дохотка по запосленом, овакав став наводи на закључак да ниједно друштво, па ни социјалистичко, не може бити унапред предодређено да буде друштво пуне запослености, у смислу пуне искоришћености радног фактора, већ да на ово доминантно утиче постојећа социо-економска структура активног становништва. Нормално је да ће у таквим условима људи реаговати и, што је још значајније, тражиће да искористе сваку шансу за брзу измену свог материјалног и свеукупног статуса. У одређеном временском периоду та шанса је објективно дата у привременој спољној економској миграцији становништва, пре свега, зато што још није достигнут материјални ниво развоја који би је учинио непотребном, а затим и стога што нису постојала никаква политичка и административна ограничења да се она оствари.

Последице савремене југословенске емиграције могу се анализирати са два основна аспекта — позитивног и негативног — при чему треба водити рачуна о краткорочним и дугорочним ефектима.

Већина југословенских аутора (Е. Приморац, З. Балетић, И. Вински, З. Комарица и др.) сматра економску миграцију корисном на кратак рок, пре свега, због смањења притиска понуде на тржишту рада и трансфера радничких дознака.

(11) „Преглед“, Сарајево, 1973, бр. 1, стр. 39.

За земље емиграције одлазак дела становништва на рад у иностранство представља смањење постојећег контингента незапослених лица и, уопште, смањење прекомерне понуде за постојећа и нова радна места у земљи. Истовремено, то представља ублажавање социјалних, економских, политичких и других проблема који настају или могу настати због тога што, при постојећим условима, не могу да се обезбеде радна места за све који желе да се запосле.

Одлазак на рад у иностранство може стварати и повољније услове за стабилизацију домаћих цена а, затим, смањење притиска на општу потрошњу, смањење издатака по основу исплате за материјално обезбеђење незапослених, смањење инвестиција за отварање нових радних места, смањење броја неквалификованих лига у земљи и др., што све заједно, уз друге моменте, може, при датим условима, значити ублажавање евентуално постојеће економске неравнотеже у земљи.

Међутим, позитивни ефекти за земљу емиграције се не реализују само по основу напуштања домаће територије и економије од стране једног дела њеног становништва већ се могу остварити, у одређеној мери, и по основу активности тог истог дела становништва у земљама економске имиграције. Овде несумњиво треба, између осталог, навести девизни прилив из иностранства по основу дознака које спољни економски мигранти шаљу у домовину, односно њихов утицај на побољшање платног биланса земље.

Таб. 5 — Девизни прилив дознака радника на привременом раду у иностранству

Година	Укупан износ радничких дознака у милиона САД долара	Дознака по запосленом у иностранству у доларима
1967.	98	340
1968.	122	340
1969.	206	450
1970.	440	770
1971.	652	987

Извор: Актуелни проблеми економске политике и привредних кретања Југославије, Загреб, 1972, стр. 200, табела 6.

Пораст девизних дознака наших економских миграната у великој мери утиче на кретање девизног биланса наше земље. Док су 1968. дознаке миграната чиниле свега 8,6% текућих девизних трансакција, у 1972. њихово учешће се повећало на чак 22%. По свом значају девизни прилив остварен доприносом економске миграције већи је од девизног прилива оствареног целокупном туристичком делатношћу. Он је 1972. године износио чак 61% укупног неробног прилива и био је скоро 2,5 пута већи од девизног прилива оствареног у туризму⁽¹²⁾.

(12) Статистички годишњак Југославије за 1973. годину, стр. 275, табела бр. 120—8.

Како и поред сталног пораста извоза робе и услуга трговински биланс има негативан салдо, то значај неробног девизног прилива све више расте а у њему нарочито дознаке наших радника запослених у иностранству. Без претеривања се може рећи да управо ове дознаке имају одлучујућу улогу у процесу стабилизације нашег спољнотрговинског биланса.

Негативне последице спољне економске миграције становништва, са аспекта земље емиграције, су такође разноврсне. То је, пре свега, нереализовани вишак рада односно неостварена производња на домаћем плану. „Процењује се да укупна вредност нето продукта коју ови радници (економски мигранти — прим. М. П) стварају у иностранству чини око једну четвртину домаћег нето продукта целе Југославије. Од тога једна петина притиче девизном фонду наше земље у облику тзв. радничких дознака, а четири петине привреди страних земаља у којима су запослени (у облику профита, пореза, противвредности за продану робу и услуге итд.) (13). На основу грубих процена за 1970. годину, југословенски радници су остварили у Западној Европи вишак рада од око 1,2 милијарду САД долара (14).

Демографске последице економске миграције такође су веома значајне и то, пре свега, због тога што се погоршава старосна и полна структура становништва које остаје у земљи јер, највећим делом, одлазе мушкарци из старосне групе од 20 до 40 година. У уској вези са претходним је и смањење одбрамбене моћи земље јер се у иностранству, изложени најразноврснијим негативним утицајима, налази и преко 500 хиљада војних обвезника.

Негативне карактеристике настале економском миграцијом састоје се такође и у: а) супституцији квалитетне радне снаге која је отишла у иностранство мање квалитетном, јер у економску миграцију одлазе не само незапослени радници већ и они који су друштвено потребни а много пута и неопходни. „Специфична тежина проблема састоји се... у чињеници да радници на раду у иностранству представљају највећу одбитну ставку југословенске радне снаге која не учествује у националној производњи, а уз то несумњиво и најквалитетнију одбитну ставку” (15), б) трошковима образовања лица која су емигрирала. Ти су трошкови утолико већи уколико је учешће стручних и квалификованих радника у укупној емиграцији веће. Такође треба водити рачуна о додатним инвестицијама за образовање радника нижих квалификација који треба да замене стручне раднике на привременом раду у иностранству; в) опасност изненадног повратка радника миграната услед наступања привредне депресије у земљама имиграције. У периодима слабе коњунктуре у земљама имиграције први су на удару страни радници

(13) Концепција дугорочног развоја Југославије до 1985. године, сводна студија, Конзорцијум економских института, Београд, 1974. стр. 24—25.

(14) Обрачун је извршен на бази укупног броја радника запослених у иностранству, просечне месечне зараде, курса вредности долара из тог периода и претпостављене стопе експлоатације од 100% (Ј. Мијатовић, Друштвено-економски смисао мотива привремене спољне миграције, Самоуправљање, Београд, 1977, бр. 11, стр. 23).

(15) Концепција дугорочног развоја СФРЈ Југославије до 1985. године, сводна студија, Конзорцијум економских института, Београд, 1974, стр. 244.

који се могу у кратком времену у великом броју вратити у земљу али не и запослити, стварајући тако додатну незапосленост.

Одласком на привремени рад у иностранство често се јављају и разни социјални проблеми као што су: разбијање породица, прекид школовања деце, веће напрезање и трошење био-енергије, комбиновано најчешће са неадекватном исхраном, које скраћује радни век спољних економских миграната, оптерећење разних друштвених фондова у земљи за делове породица који нису довољно збринути и слично.

Уопште узев, може се извући закључак да гледано на кратак рок преовлађују позитивни ефекти миграције, мада то не мора увек бити случај, поготову ако су одласци интензивни, неповољни по структури и неконтролисани. Посматрано на дужи рок, међутим, преовлађују негативни ефекти, посебно ако се спољна економска миграција усталила или, тако рећи, институционализовала као трајнији процес.

др Миодраг Љ. Панић

ОДЛУЧИВАЊЕ О НЕОБРАЗЛОЖЕНОЈ ЖАЛБИ

У пракси редовних судова није редак случај да се жалбом побија првостепена пресуда „због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и због погрешне примене материјалног права“, а да се уз то ништа не каже које су чињенице погрешно односно непотпуно утврђене и у чему је суд погрешно у примени права. У пресуди којом је одбио једну такву жалбу и потврдио првостепену пресуду, републички врховни суд је навео да је, испитујући првостепену пресуду, по службеној дужности пазио на битне повреде одредаба парничног поступка и правилну примену закона. У погледу чињеничног стања у тој пресуди није ништа речено.

Поводом захтева за заштиту законитости савезног јавног тужноца, Савезни суд имао је у овој истој ствари да оцени, да ли је другостепени суд одлучујући о необразложеној жалби, био дужан да испитује да ли су у првостепеној пресуди чињенице правилно утврђене. Према пресуди Савезног суда, „по жалби која само цитира законске формулације повреда због којих се пресуда може побитијати, а одређено не указује на конкретне повреде и пропусте које је суд учинио, другостепени суд правилно поступа кад применом одредбе члана 365, став 2. ЗПП пресуду испитује у погледу битних повреда одредаба парничног поступка и у погледу правилне примене материјалног права“.

„Ово логично произилази и из тога што је суд, и кад нису дати ни образложење жалбе ни основи побијања, обавезан да по жалби испитује пресуду у погледу битних повреда одредаба парничног поступка и у погледу правилне примене материјалног права, дакле, у погледу оних повреда на које наука странака може пропустити да укаже због непознавања права. Међутим, очигледно је да за сазнање о неправилно утврђеном чињеничном стању није потребно стручно правно образовање и да странка, и без стручне помоћи, може да укаже које чињенице сматра неправилно утврђеним, што најчешће и бива“ (пресуда Савезног суда број Гзс 61/77. од 27. IX 1977).

Иако у смислу члана 13. Закона о судовима удруженог рада одредбе главе двадесет пете Закона о парничном поступку, које прописују поступак по правним лековима, нису у примени у поступку пред судовима удруженог рада, а тиме ни прописи ЗПП о жалби, с обзиром на

последњи став образложења у пресуди Савезног суда, који се, уосталом, не позива на неку одредбу закона већ се заснива на искуству суда, може да се постави питање да ли је сврсисходно да се и у жалбеном поступку пред судом удруженог рада стане на исто становиште. Практика тог поступка у пуном је развитку, а у тој пракси пред Судом удруженог рада Србије, с времена на време, јављају се и необразложене жалбе, било да су потпуно необразложене (некад најављено образложење и не стигне суду), било да се жалба своди на голо тврђење да суд није правилно утврдио чињенично стање.

Размишљање о овом питању треба да пође од одредбе члана 36. ЗОСУР где се, приликом одлучивања о жалби, за суд удруженог рада поставља правило у погледу разлога због којих се жалбом може побити пресуда у битно истој формулацији као што је то учињено у члану 353. ЗПП, то јест, одлука суда удруженог рада донета у првом степену може се жалбом побити „због битних повреда правила поступка, због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања или због погрешне примене материјалног права“.

Међутим, у члану 37. ЗОСУР друкчије су одређене границе испитивања првостепене пресуде него што је то учињено у члану 365. ЗПП. Према одредби члана 37. ЗОСУР, „другостепени суд удруженог рада испитује по службеној дужности првостепену одлуку у целини, без обзира у коме се делу или из којих се разлога одлука побија жалбом, ако је у питању примена принудних прописа или правила морала самоуправног социјалистичког друштва.“

Формулација члана 37. ЗОСУР успоставља обавезу другостепеног суда да жалбом побијану одлуку, без обзира на садржину жалбе, испитује у целини само под условом да је у питању „примена принудних прописа или правила морала самоуправног социјалистичког друштва“. Стога би и у пракси другостепеног суда удруженог рада могло да се стане на становиште које би било блиско ставу Савезног суда. Другим речима, другостепени суд удруженог рада могао би да не испитује чињенице на којима се пресуда заснива, ако се жалбом ничим одређено не конкретизује у чему је чињенично стање погрешно односно непотпуно утврђено, ако при томе суд оцени да нису у питању примена принудних прописа нити правила морала самоуправног социјалистичког друштва. Оваквом схватању ништа не противречи у одредбама о поступку пред другостепеним судом удруженог рада, пошто других одредаба о границама испитивања првостепене пресуде нема.

У одсуству ближих одредаба, какве су дате кад редовни суд, одлучујући о жалби, поступа у парничном поступку, границе испитивања пресуде по необразложеној жалби у поступку пред другостепеним судом удруженог рада треба одредити разматрањем и других одредаба Закона о судовима удруженог рада, о поступку у целини, међу којима има и таквих које важе истовремено и за суд првог степена као и за суд другог степена. Међу такве спада и члан 32. став 2. ЗОСУР, којим је суђење пред судовима удруженог рада постављено на суштински различите гемеље од суђења у парничном поступку одредбом да суд удруженог

рада није везан за захтев учесника у поступку за разрешење спорног односа, ако, насупрот оваквом начелном опредељењу у вршењу функције суда удруженог рада, није законом другачије одређено.

Овде се не може улазити ближе у фундаментална питања улоге суда удруженог рада, којом се овај суд посебно усмерава на заштиту оних интереса које друштвена заједница има за правилно успостављање и остваривање самоуправних права у конкретно удруженом раду. Уколико је реч о процесуалним овлашћењима која суд удруженог рада има ради утврђивања материјалне истине о чињеницама које су релевантне за правилно разрешење спорног односа, може се основано стати на становиште да суд удруженог рада и у другом степену има сва овлашћења која и суд првог степена да своју одлуку доноси на основу истинитих чињеница и да приликом разрешавања спорног односа није везан за захтев учесника у поступку, а посебно учесника у жалбеном поступку.

Било да жалба само уопштено указује на погрешно односно непотпуно чињенично стање (може, чак, и да користи неправилно утврђено чињенично стање, да би се остварио захтев жалбе), било да жалба побија пресуду због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, а одређено о томе ништа не каже — другостепени суд удруженог рада дужан је да испита првостепену пресуду у погледу оних чињеница које су од значаја за правилно разрешење спорног односа у друштвеном интересу. То ће бити увек случај кад учесници у спорном односу не располажу слободно правима и обавезама из самоуправног односа, односно, кад се у спорном односу налазе и елементи уставом, законом и самоуправним општим актом утврђених друштвених интереса у удруженом раду.

У прилог оваквог становишта говори и обавеза редовног суда кад поступа у парничном поступку да у смислу члана 370. став 2. ЗПП укине пресуду првостепеног суда и предмет врати на поновно суђење и у случају кад странка није побијала пресуду због погрешно или непотпуно утврђеног стања, ако се приликом решавања о жалби појави оправдана сумња да су чињенице на којима је првостепена пресуда заснована правилно утврђене. Савезни суд у образложењу напред наведене пресуде указује на ову одредбу и додаје да у случају на који се пресуда односи то није било у питању.

Сумњом о којој је реч у члану 370. ЗПП штити се друштвени интерес да се пресуђење спора у парници заснива на правилно утврђеним, то јест, истинитим чињеницама. Будућношћу другостепеног суда удруженог рада у погледу истинитости чињеница о спорном односу у самоуправном удруженом раду, приликом испитивања пресуде по необразложеној и свакој другој жалби, штити се друштвени интерес у самоуправним односима конкретног удруженог рада кад учесници не могу да располажу својим правима изван уставом, законом или самоуправним општим актом утврђених норми о њиховим међусобним односима.

КРИВИЧНО ПРАВО

Судска пракса

(Ставови републичких врховних судова и Савезног суда)

I УРАЧУЊИВОСТ

1. Урачунљивост уопште

а) Кривична дела код којих би суд увек требало да испита урачунљивост

У ситуацијама када се ради о тзв. немотивисаним кривичним дјелима суд је дужан да с посебном пажњом утврђује околности које могу бити од значаја за утврђење урачунљивости или неурачунљивости или ступња урачунљивости особе која је објективно учинила одређене кривичне радње.

(ВсХ Кж 1557/66. од 16. XI 1966, Преглед праксе Врховног суда Хрватске за 1966. годину, Загреб (1967, стр. 1).

б) Околности које не доводе до неурачунљивости услед привремене душевне поремећености, чл. 12, ст. 1. КЗ СФРЈ

Када је оптужена личност недовољне емоционалне и социјалне зрелости и као таква увршћује се у дисхармоничне структурисане личности (психопате), због чега не може да се адаптира у средини у којој живи, а ни да успостави контакте са људима, такво стање се не би могло уврстити у привремено поремећено стање у смислу чл. 12. КЗ СФРЈ (чл. 6. КЗ) (1).

(Пресуда Врховног суда Македоније Кж. 406/73. од 5. XII 1973. године, ВСС, Билтен судске праксе, 1976, бр. 8—9, стр. 6).

2. Смањена урачунљивост, али не битно

а) Утицај смањене урачунљивости на одмеравање казне

Првостепени суд код одмјеравања казне оптуженом није уважио као олакотну околност, чл. 41. КЗ СФРЈ (чл. 38. КЗ) чињеницу што је пресуђено дјело извршио у стању смањене урачунљивости, у коју се сам ставио прекомјерним уживањем алкохола, а то из разлога, јер је оптужени већ раније у неколико наврата био осуђиван па и због крвних деликата извршених у припитом стању, па је био свјестан, приступајући прекомјерном уживању алкохола, да је у припитом стању склон сваби и физичком разрачунавању и да, према томе, у таквом стању смањене урачунљивости може учинити кривично дјело.

(ВсХ Кж 315/64, Преглед праксе Врховног суда Хрватске за 1964.

(1) С обзиром на чињеницу да је после доношења судских одлука које су овде изложене ступило на снагу ново кривично законодавство (1. јула 1977. године), чланови који су се односили на институте опшег дела Кривичног законика замењени су одговарајућим одредбама Кривичног закона СФРЈ, док су одредбе посебног дела Кривичног законика услагашене одредбама републичких кривичних закона у зависности од тога који је врховни суд изгласао одлуку која се у раду наводи.

б) Дужност суда да образложи свој став о смањеној урачунљивости

Постоји битна повреда одредаба кривичног поступка из чл. 364, ст. 1. т. 11 (чл. 343, ст. 1. т. 10) ЗКП кад првостепени суд у разлозима своје пресуде није дао образложење зашто сматра да се оптужени у кривично-правном погледу има третирати само као смањено урачунљива особа, а не барем као битно смањено урачунљива, — иако је психијатријски вјештак дао налаз и мишљење, из којих би произишло да је оптужени у моменту извршења кривичног дјела у кривичноправном погледу био битно смањено урачунљив, а и то већ у знатној мјери и да би произлазио закључак да је ступањ те битно смањене урачунљивости толиког интензитета да граничи већ и са стањем неурачунљивости.

У таквој процесној ситуацији првостепени суд у колико је сматрао да такво вјештачко мишљење није довољно стручно имао је да затражи налаз и мишљење другог вјештака, а у колико би ти налази и мишљења били међусобно противуречни, а суд не би имао довољно основа да прихвати једно од њих, тада да затражи налаз и мишљење одговарајуће здравствено-медицинске установе односно факултета.

(ВсХ Кж 1557/66. од 16 XI 1966, Преглед праксе Врховног суда Хрватске за 1966. годину, Загреб 1967, стр. 1)

3) Битно смањена урачунљивост

а) Различит интензитет умањења интелектуалне и вољне компоненте урачунљивости

Неоснован је приговор оптуженог да би налаз и мишљење вјештака био непотпун и неоснован, кад је нашао да је могућност оптуженог да управља својим поступцима била знатно умањена, а способност да схвати значење свог дјела само умањена.

Такво становиште вјештака засновано је на поставкама психијатријске науке, према којима способност за схваћање значења дјела и могућност управљања поступцима не мора у сваком случају бити једнако поремећена односно умањена код сваког појединог човјека. Поремећај тих компонената душевног стања може се одразити различитим интензитетом (на што упућује и схватање законодавца изражено у чл. 12. ст. 1. и 2. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 1. и 2. КЗ), према коме је за неурачунљивост односно умањену урачунљивост довољно да је потпуно искључена односно умањена и само једна од тих компонената.

(ВсХ, Кж 225/69-3 од 27. II 1969, Преглед праксе Врховног суда Хрватске за 1969. годину, Загреб 1970, стр. 1).

б) Околности које утичу на постојање битно смањене урачунљивости

Карактерне промене личности оптуженог настале као последица дугогодишњег неконтролисаног конзумирања алкохола, а које су постепено код њега створиле злобу и нетрпељив однос према жртвама, не чине га потпуно неурачунљивим, односно кривично неодговорним, већ је та личност са битно умањеном урачунљивости.

(Из „Збирке судских одлука“ — књ. I, свеска 1, ВСС, Билтен судске праксе, 1976, бр. 8—9, стр. 6).

3) Ирелевантност облика урачунљивости (смањена или битно смањена урачунљивост) код појединих кривичних дела (убиство детета при поробају из чл. 50. КЗ СР Србије).

За постојање кривичног дела убиства детета при поробају из члана 50. КЗ СРС (чл. 138. ст. 1. КЗ) није од значаја то да ли је услед поремећаја изазваног поробајем урачунљивост мајке битно смањена или небитно. Интензитет поремећаја у том случају може имати утицаја само на одауку о казни.

(Врховни суд Србије, Кжм. 479/75, ВСС, Билтен судске праксе, 1977, бр. 4, стр. 2).

II НЕУРАЧУЊИВОСТ

1. Значај неурачунљивости, одн. смањене урачунљивости на постојање „опасности за околину“

Као учинилац опасан за своју околину у смислу чл. 63. ст. 1. КЗ СФРЈ (чл. 61. ст. 1. КЗ) има се сматрати како онај учинилац који због своје неурачунљивости има смањене урачунљивости представља опасност за људе, тако и онај који представља опасност за имовину.

(Решње Врховног суда Србије, Кж. II. 577/76. од 4. XI 1976, ВСС, Билтен судске праксе, 1977, бр. 4, стр. 1).

2. *Actiones liberae in causa*, чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ

а) Општи услови за примену института *actiones liberae in causa*

1а) Стање неурачунљивости под условима из чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ

Да би се могло доћи до примјене прописа чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ) мора се претходно утврдити да се оптужени има у кривичноправном погледу сматрати неурачунљивим, чл. 12. ст. 1. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 1. КЗ), а затим утврдити да ли су остварени увјети за примјену чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ). Ваља, дакле, утврдити да ли је оптужени услед конзумиране количине алкохола био у стању привремене душевне поремећености, услед које је у тренутку извршења кривичног дјела био потпуно неурачунљив, те да ли је у вријеме кад се стављао у такво стање био свјестан или био дужан да буде свјестан да у таквом стању може учинити кривично дјело.

(ВсХ Кж 502/66. од 24. V 1966, Преглед праксе Врховног суда Хрватске за 1966. годину, Загреб 1967, стр. 1—2).

2а) Стање битно смањене урачуњливости под условима из чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ

У смислу чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ), учинилац кривичног дела који се употребом алкохола или на други начин сам ставио у стање привремене душевне поремећености и с обзиром на то био у стању неурачуњливости у време извршења кривичног дела, као и учинилац који је био у мањој мери алкохолисан и налазио се у стању битно смањене урачуњливости — у погледу кривичне одговорности и кажњавања изједначавају се по закону са урачуњливим учиниоцем ако су испуњени субјективни услови из члана 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ). Јер, ако се учинилац који је у време извршења кривичног дела био потпуно алкохолисан и услед тога се налазио у неурачуњливом стању у погледу кривичне одговорности и кажњавања изједначава се по закону са урачуњливим учиниоцем, тим пре такво изједначавање мора да важи за учиниоца који је у време извршења дела био у мањој мери алкохолисан и налазио се у стању битно смањене урачуњливости.

(Кжс-6/75. од 23. IX 1975, Савезни суд, Билтен судске праксе, 1976, бр. 2, стр. 21).

3а) Свест о кривичном делу које је извршено

По чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ) за кривичну одговорност особе која је учинила кривично дјело у неурачуњливом стању није довољна свијест односно могућност свијести да у таквом стању може учинити било које кривично дјело, него баш кривично дјело које је и извршила. Није при том потребно да такав учинилац кривичног дјела има предоцбу односно могућност предоцбе о свим конкретним околностима кривичног дјела какво је и учинио (тако да може некога тешко повриједити управо ножем), већ је довољно да његова предоцба обухвата могућност напада на туђе одређено правно добро (у конкретном случају могућност напада на нечији тјелесни интегритет).

(ВсХ Кж 2942/63, а и Врховни суд Југославије Кз 53/64. у истом предмету, Преглед праксе Врховног суда Хрватске за 1964, Загреб, 1964, стр. 2).

4а) Ирелевантност облика виности за кривичну одговорност на основу чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ

Пропис чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ) долази до примјене у случајевима када суд утврди да је нека у кривичноправном погледу неурачуњлива особа починила кривично дјело, ако се је та особа употребом алкохола или на други начин сама ставила у стање привремене душевне поремећености иако је била свијесна или била дужна или могла бити свијесна да у таквом случају може учинити кривично дјело и то без разлике да ли је само кривично дјело учињено са умишљајем или нехатним обликом кривње. Битно је, за примјену тога прописа само то

да је дотична особа већ онда када се је стављала у стање привремене душевне поремећености, с обзиром на ранија своја искуства и понашање у сличним ситуацијама, била свијесна или била дужна односно могла бити свијесна да у таквом стању може учинити одређено кривично дјело.

(ВСХ Кж 1319/64, Преглед праксе Врховног суда Хрватске за 1964, Загреб 1964, стр. 3).

б) *Actiones liberae in causa* код појединих кривичних дела

1б) Угрожавање јавног саобраћаја из чл. 195. Кривичног закона СР Србије

Оптужени је око 12 часова са свог радног места својим аутомобилом дошао у хотел на чијем је паркиралишту оставио кола, пошто је ту требало да се нађе са неким својим пословним партнерима, с тим што је било предвиђено да састанак неће дуго трајати. Према томе, указује се као логичан закључак да је оптужени у време када је паркирао своја кола, а пре узимања алкохола, знао да ће након краћег времена морати поново да управља својим моторним возилом. Због тога је основан закључак да је пре узимања алкохола, уочи те вожње, оптужени био свестан да вожњом под дејством алкохола може угрозити безбедност јавног саобраћаја и тиме довести у опасност живот људи и пристајао на наступање те забрањене последице основног кривичног дела из члана 195. КЗ СРС (чл. 271. КЗ).

(ВСС, Кж. I. 1028/72. од 14. IX 1972, ВС Србије, Билтен судске праксе, 1978, бр. 1, стр. 8).

2б) Непружање помоћи лицу повређеном у саобраћајној незгоди из члана 198. КЗ СР Србије

Када се кривична одговорност учиниоца кривичног дела угрожавања јавног саобраћаја, које је извршио у пијаном стању услед којег је његова урачунљивост била искључена, заснива искључиво на пропису чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ), онда такав учинилац може бити кривично одговоран и за кривично дело непружања помоћи лицу повређеном у истој саобраћајној несрећи, чл. 198. КЗ СРС (чл. 271-а КЗ) учињено у пијаном стању, такође само под условима из чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ (чл. 6. ст. 3. КЗ), тј. ако је у моменту употребе алкохола био свестан, или је био дужан и могао бити свестан да у таквом стању може учинити и то кривично дело, па је на то пристао — што се мора посебно утврђивати.

(Пресуда Врховног суда Србије, Кж. I 1947/75, ВСС, Билтен судске праксе, 1977, бр. 1, стр. 1).

III АНАЛИЗА СУДСКЕ ПРАКСЕ

Анализа судске праксе може да се оствари на неколико начина: обрадом једног правног института, праћењем свих одлука које се доносе у неком временском периоду, испитивањем одређене судске пресуде у

правном (кривичном и процесном), социолошком и политичком смислу, и др. Међутим, у појединим историјским тренуцима, када долази до смене одређеног законодавства, могуће је судску праксу испитати и са становишта нових правних решења. У овоме раду учињен је покушај да се судској пракси приђе на такав начин и да се, с обзиром на нове кривичне законе савезног и републичког карактера који су ступили на снагу 1. јула 1977. године, утврди у којој мери су применљиви или неприменљиви они ставови које је судска пракса изградила у погледу једног од основних института кривичног права — урачунљивости. У тако мотивисаној анализи, сигурно је да посебну пажњу треба посветити оним ставовима праксе који не представљају реализацију или понављање законског текста који је престао да важи, него ставовима који су предвиђали решења за одређене животне ситуације које су пратиле примену правних норми, али нису биле или нису могле бити обухваћене законом. Таква решења су од посебног значаја, јер она, као одређено правно искуство, могу и даље представљати ослонац судској пракси и бити средство њеног јединства.

У погледу урачунљивости, која је поред виности битан елемент кривичне одговорности, и неурачунљивости као њеном негирању, врховни судови су у својој пракси изградили одређене ставове чија анализа омогућује издавајање и уопштавање, пре свега, њених законских и теоријских одлика. Истовремено, поређење ставова судске праксе са новим кривичним законима омогућиће даљу примену тих ставова или ће захтевати њихову модификацију, одн. допуну, као што може довести и до престанка важности неких од њих.

С обзиром на то да је у овом раду учињен покушај синтетичке обраде ставова судске праксе у погледу одређеног правног института, а упоредо с тим размотрено и питање усаглашености тих ставова са новим законским решењима, излагање ће бити подељено у два дела: 1. законске и теоријске одлике урачунљивости и 2. применљивост изложених ставова судске праксе у условима важења новог кривичног законодавства.

1. Када је реч о законским одликама у ужем смислу, имају се у виду, пре свега, они ставови судске праксе у погледу института урачунљивости у којима је дато тумачење закона, одн. појединих законских појмова, које се јавља „у поступку вршења судске функције“ као израз слободног судијског уверења⁽²⁾: на пример, објашњен је појам опасности за околину (II, 1), поремећаја као елемента кривичног дела убиства детета при порођају (I, 4), општих и посебних услова за примену института *actiones liberae in causa* (II, 2, 1a, 3a, 1b, 2b). Значај оваквих ставова је велики јер у теорији недостаје ближе одређивање неких од наведених појмова, као што је „поремећај“ код кривичног дела убиства детета при порођају⁽³⁾ и „опасност за околину“ код мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи⁽⁴⁾.

(2) Д. Димитријевић 1, Кривично процесно право, VI изд., Београд 1976, стр. 53.

(3) Ј. Таховић, Кривично право, посебни део, Београд 1953, стр. 82; Д. Атанацковић 1, Кривично право, посебни део, Београд 1978, стр. 104—105.

(4) М. Радовановић, Кривично право, општи део, IV изд., Београд 1975, стр. 315—316.

За разлику од наведеног ужег тумачења, које представља објашњење појединих законских термина и конкретизацију њихове примене на одређене случајеве, у законском тумачењу у ширем смислу поставља се питање могућности или немогућности субсумирања појединих стварних околности под одређене правне прописе: на пример, околности које не доводе до неурачунљивости или битно смањене урачунљивости (I, 1, б; I, 3, б).

Исто тако, међу изложеним ставовима налазимо и оне који представљају *допуну или потврду теорије* у погледу тумачења закона. Овде се, у првом реду, мисли на став изложен под I, 2, а, који предвиђа један конкретан изузетак од могућности, коју наводи теорија, да се смањена урачунљивост узме у обзир при одмеравању казне. Наиме, теорија заступа, можемо рећи јединствен став да „термин смањена урачунљивост остаје за означавање оних психичких стања у којих постоји смањена урачунљивост учиниоца, али се не ради о случају битно смањене урачунљивости, и која као таква може бити од утицаја при примени члана 41. Закона који се односи на одмеравање казне“⁽⁵⁾. Указано је, такође, и на релативност степена урачунљивости као фактора одмеравања казне. Тако, постоји схватање да „степен урачунљивости, управо и не мора увек бити олакшавајућа околност. Он ће то бити онда кад су могућности одлучивања и расуђивања конкретног учиниоца мање од просечних. Ако су те могућности на нивоу просека, онда суд нема потребе да их посебно узима у обзир приликом одмеравања казне. Но, ако су те могућности изнад просека онда се чак може говорити и о томе да их суд може узети и као отежавајућу околност“⁽⁶⁾.

Став који је изградила судска пракса предвиђа од наведеног правила изузетак, али не у смислу оне друге могућности која се јавља као последица поменутог релативности, већ као унапред елиминисану потребу суда да о утицају смањене урачунљивости на одмеравање казне уопште расправља у случају да је кривично дело извршено у стању смањене урачунљивости у које се учинилац сам ставио прекомерним уживањем алкохола. Како је при томе испуњен и други елемент који закон предвиђа у чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ за институт *actiones liberae in causa* јер је учинилац кривичног дела „био свестан, приступајући прекомерном уживању алкохола, да је у припитом стању склон свађи и физичком разрачунавању и да, према томе, у таквом стању смањене урачунљивости може учинити кривично дело“ (I, 2, а), то можемо рећи да се у овом примеру из судске праксе поставља питање *actiones liberae in causa* и смањене урачунљивости, разуме се, једино у погледу одмеравања, одн. могућности ублажавања казне.

Међутим, теорија је, а и судска пракса као што ћемо сада видети, посебно разматрала *само битно смањену урачунљивост* до које је дошло под условима који се траже за *actiones liberae in causa* и њен утицај на одмеравање казне. Наиме, у теорији се појавило питање о томе да

(5) М. Борбевић, Основне карактеристике новог Кривичног закона СФРЈ са становишта примене у пракси, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, 1977, бр. 2, стр. 19.

(6) Д. Атанацковић, Критеријуми одмеравања казне, Београд 1975, стр. 114.

ли појам *actiones liberae in causa* обухвата само активности извршене од стране неурачунљивог или битно смањено урачунљивог лица. Према једном схватању, одредба о одговорности учиниоца по основу *actiones liberae in causa* потребна је само у случају ако услед тог стања учинилац није могао да схвати значај свога дела или да управља својим поступцима (7). Друго схватање захвата проблематику и даље па поставља питање да ли треба уважити смањену неурачунљивост код *actiones liberae in causa*, тј. да ли се неко може позивати на стање смањене урачунљивости ако је кривично дело извршио у привременој поремећености коју је сам проузроковао иако је био свестан или био дужан и могао бити свестан да у стању смањене урачунљивости може учинити кривично дело (8). Према истом схватању постављено питање није од значаја за утврђивање кривичне одговорности, али је важно ради могућности ублажавања казне. Истовремено је на постављено питање дат и одговор по којем се из чињенице да *actiones liberae in causa* не искључује кривичну одговорност закључује да оне тим пре не могу имати утицаја на одмеравање казне (9).

Судска пракса је у погледу постављеног питања заузела истоветан став, а његова суштина је у томе да се учинилац који је извршио кривично дело у стању битно смањене урачунљивости у које се сам ставио употребом алкохола, ако су испуњени субјективни услови из чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ, изједначује са урачунљивим учиниоцем у односу на кривичну одговорност и кажњивост (II, 2, 2a).

Уопштавањем изложених ставова о истом проблему, долази се до јединственог става о неутралном дејству смањене урачунљивости (битно и небитно), до које је дошло под условима који су предвиђени за институт *actiones liberae in causa*, на одмеравање казне. Можемо, дакле, закључити да је нови Кривични закон СФРЈ прописујући стање у коме није могуће схватити значај свога дела или управљати својим поступцима, уместо „стања привремене душевне поремећености“, само проширило етиолошке разлоге за неурачунљивост по чл. 12. ст. 3. (поред тога што је предвидео и нова средства помоћу којих се учинилац у такво стање може сам довести (10), али да није истовремено решио и ситуацију када ти исти разлози проузрокују смањење урачунљивости. Управо због такве правне празнине, изложени ставови теорије и праксе представљају неопходну допуну одредаба Закона.

Поред наведених примера, у судској пракси налазимо потврду и других теоретских ставова — да је и урачунљивост, а не само виност, подложна степеновању, супротно схватању класичне школе кривичног права (11), и да се, сходно томе, кривична одговорност може степено-

(7) М. Борђевић, *op. cit.* стр. 19—20.

(8) Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *Кривично право, општи део*, Београд 1978, стр. 208.

(9) Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *op. cit.* стр. 228.

(10) М. Борђевић, *op. cit.* стр. 20: „Изостављајући привремену душевну поремећеност као основ за настајање поменутих психичких сметњи, Закон омогућава да се узму у обзир и нормална стања која имају исте последице, а у која се учинилац доводи, као што је стање сна.

(11) Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *op. cit.* стр. 221.

вати не само у вези с виношћу⁽¹²⁾. Пракса је, кад је реч о овом случају, направила разлику и у погледу степена умањења интелектуалне и вољне компоненте урачунљивости (I, 3, а).

Сагласност између праксе и теорије срећемо и код *actiones liberae in causa*, кад је у питању свест учиниоца. У том погледу изражен је став да „није довољна свест односно могућност свести да у таквом стању може да се учини било које кривично дело, него баш кривично дело које је и извршено“ (II, 2, 3а), тј. да се „виност учиниоца код *actiones liberae in causa* односи на једно одређено кривично дело, а не на било које кривично дело“⁽¹³⁾. Идентичност ставова праксе и теорије постоји и у погледу тога да „није потребно да учинилац кривичног дела има представу одн. могућност представе о свим конкретним околностима кривичног дела“ (II, 2, 3а), односно, да „умишљај и нехат треба да се односе на учињено кривично дело, тј. на његова битна обележја, али не и на појединости“⁽¹⁴⁾.

Посебној категорији ставова припадају они у којима је дато неко запажање суда о активностима које прате, или би требало да прате, примену одређених правних норми (на пример, да би суд требало увек да испита урачунљивост код немотивисаних кривичних дела, I, 1, а, затим, дужност суда да образложи свој став који је у погледу урачунљивости различит од става вештака, I, 2, б и др).

Међутим, поред наведених „односа“ између теорије и праксе који се јављају у области примене и тумачења закона, налазимо и такве ставове судске праксе који значе подршку извесним теоретским схватањима у погледу основних појмова кривичноправне науке. Тако је у ставу под I, 2, б, наведен утицај карактерних промена личности учиниоца (које су створиле злобу и нетрпељив однос према жртвама) на битно смањење његове урачунљивости, а тиме и степен кривичне одговорности. У другом случају суд је, такође, испитивао утицај одређених личних својстава на урачунљивост (недовољна емоционална и социјална зрелост окривљеног и немогућност његове адаптације у средини у којој живи, I, б). Но, иако је у конкретном случају заузет став да такве особине личности нису довеле до неурачунљивости, одн. привремене душевне поремећености у смислу чл. 12. КЗ СФРЈ, суд се ипак при испитивању урачунљивости и њеног степена, оријентисао и на неке друге животне околности, а не само на „дјавно прихваћени психички супстрат“ у чл. 11. сав. КЗ. Да овај захтев треба поштовати и размотрити утицај личних својстава и одређених психичких стања на урачунљивост окривљеног, указује и став по којем би суд требало увек, када је реч о немотивисаним кривичним делима, да испита и урачунљивост учиниоца.

Оваквим ставовима судска пракса потврђује схватање које срећемо у теорији да „психолошки супстрат“, онако како је одређен у

⁽¹²⁾ Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *op. cit.* стр. 228; Д. Атанацковић 2. *op. cit.*, стр. 114.

⁽¹³⁾ М. Радовановић, *op. cit.* стр. 179—180.

⁽¹⁴⁾ Н. Срзентић, А. Стајић, Љ. Лазаревић, *ibid.*

Кривичном закону и представља предмет тзв. законске психологије⁽¹⁵⁾, није довољан за појам кривичне одговорности, па отуда и тако одређен појам кривичне одговорности не пружа сигурност за акцију правосуђа и за правилно одлучивање. Потврду за ово срећемо у самом КЗ СФРЈ. У чл. 25. законодавац изричито каже да спектар елемената за кривичну одговорност представљају и *лични односи, својства* и друге околности *кривца*. Поред овог у посебном делу КЗ када се говори о извршиоцима појединих кривичних дела истичу се тзв. објективна лична својства учинилаца као услова за њихову кривичну одговорност. Ова својства се не могу без штете за појам кривца једноставно сврстати у обележја субјективне стране кривичног дела⁽¹⁶⁾. Такво тумачење кривичне одговорности у ширем смислу не противи се ни дефиницији кривичне одговорности у општој теорији државе и права где је овај институт одређен као „подложност санкцији кривичноправне норме учиниоца кривичног дела” и где су урачунљивост и виност обележене само као „нужне претпоставке за кривичну одговорност”⁽¹⁷⁾, што не подразумева да су оне и једине.

2. Могућност прихватања изложених ставова судске праксе у садашњем тренутку у зависности је, пре свега, од тога колико је институт урачунљивости, одн. неурачунљивости у новом кривичном законодавству измењен или допуњен. У том погледу можемо констатовати да се нова одредба појавила само у одређивању појма кривичне одговорности (чл. 11), а целисходност њеног уношења „произилази из чињенице да Закон како у наслову главе друге, тако и у низу одредаба, употребљава овај појам па га зато треба одредити утолико пре што у теорији овај појам има своје шире и уже значење, а и иначе се теоријски различито одређује што је стварало извесну неодређеност овог појма у тексту Кривичног законика који овај појам није изричито одређивао”⁽¹⁸⁾. Затим, новину представља и замена појма смањене урачунљивости, који је постојао према Кривичном законнику, појмом „битно смањена урачунљивост” (чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ)⁽¹⁹⁾. Међутим, пракса је, као што смо видели, такву разлику чинила и пре доношења новог Закона.

Битна измена појавила се једино код института *actiones liberae in causa*. „Тако уместо довођења себе у стање „привремене душевне поремећености” Закон говори о довођењу себе у стање у коме учинилац „није могао схватити значај свога дела или управљати својим поступцима” што је тачније и прецизније јер лице које је у стању привремене душевне поремећености може и иначе да буде кривично одговорно као лице са смањеном или битно смањеном урачунљивошћу”⁽²⁰⁾. У том светлу сагледан став који даје тумачење општих услова за примену овог института (II, 2. 1a), прихватањив је под претпоставком да у својој фо-

⁽¹⁵⁾ Д. Димитријевић 2, Југословенска ревија за криминологију и кривично право (Материјали са саветовања у Купарима), 1977, бр. 2, стр. 233, Д. Димитријевић 1, *op. cit.*, стр. 37.

⁽¹⁶⁾ Д. Димитријевић 2., *op. cit.* стр. 233.

⁽¹⁷⁾ Б. Кошуткић, О друштвеној одговорности, Панчево 1970, стр. 8.

⁽¹⁸⁾ М. Борђевић, *op. cit.* стр. 18—19.

⁽¹⁹⁾ *Ibid.*

⁽²⁰⁾ М. Борђевић, *op. cit.* стр. 19—20.

мулацији буде усклађен са новим законским текстом, одн. да се уместо „привремене душевне поремећености”, убудуће утврђује стање у којем учинилац кривичног дела „није могао схватити значај свог дела или управљати својим поступцима” (чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ).

На крају, став који је изложен под II, 2, 4а, а оспорава релевантност облика виности за одговорност на основу правила *actioes liberae in causa* постаје неприхватљив за судску праксу пошто чл. 12. ст. 3. Кривичног закона СФРЈ управо захтева да је дело, пре него што се његов учинилац довео у стање у коме није могао схватити значај свог дела или управљати својим поступцима, било обухваћено његовим умишљајем или је у односу на кривично дело код њега постојао нехат, а закон за такво дело предвиђа одговорност и за нехат (чл. 12. ст. 3. КЗ СФРЈ).

Испитивање судске праксе показало је да између ње и теорије постоји подударност у погледу већине спорних питања, бар када је реч о урачуњљивости и неурачуњљивости која, такође, није ретка појава⁽²¹⁾. У многим случајевима судска пракса представља, чак, неопходну допуну закона и теорије. Оваква ситуација упућује на закључак да се потпуно сазнање о једном правном институту не може остварити, а да се, поред правне и теоретске анализе, не поштују и ставови које је судска пракса изградила у процесу његове примене.

др Загорка Симић-Јекић

(21) Статистички подаци показују да је у 1975. години изречено 29 мера безбедности упућивања у завод ради чувања и лечења неурачуњљивих лица. По републикама стање је у том погледу следеће: у СР Србији изречено је 9 мера, у СР Хрватској, такође 9; у СР Словенији 4, у СР Македонији 1, док у СР Босни и Херцеговини, СР Црној Гори није била изречена ниједна мера безбедности ове врсте, Савезни завод за статистику, Пунoletни учиниоци кривичних дела у 1975, Београд, децембар 1977, бр. 1060, стр 50, 68, 69, 70.

ОСВРТ НА НАЦРТ ЗАКОНА О ПРАВУ СВОЈИНЕ И ДРУГИМ СТВАРНИМ ПРАВИМА НА НЕПОКРЕТНОСТИМА У СР СРБИЈИ

Припрема било ког закона подразумева обнављање старих и већ постојећих као и заметање нових спорова о томе како уредити поједина питања. Ни Нацрт Закона о праву својине и другим стварним правима на непокретностима у СР Србији, чија је радна верзија израбена фебруара 1978. године, није изузетак у том погледу. Извесно је да поводом њега неће моћи да изостане дискутовање, пре свега, следећих проблема о којима су, уосталом, већ изражена различита схватања: с обзиром на уставне одредбе о законодавној надлежности федерације и република за регулисање материје стварног права, питање је која је то конкретно материја и која је то мера у којој федерација регулише стварноправне (својинскоправне) односе, како у погледу ствари у друштвеној својини, тако и у погледу ствари у приватној и личној својини; да ли да закон регулише стварна права само на непокретностима (како то Нацрт чини) или и стварна права на покретностима; да ли законом регулисати (као што Нацрт чини) једино право својине, право службености, заложно право и државину, или регулисати и друга стварна права; да ли остати при сада важећим максимумима својине на непокретностима или (попут Нацрта) уносити измене у ту материју. Већина тих питања сигурно ће добити публицитет не само међу правницима него и шире. Ја ћу, међутим, изнети запажања само о неким од оних питања, у погледу којих се могу очекивати правнополитичка и правнодогматска разматрања готово искључиво у ужестручним, првничким круговима.

(1) Злоупотреба права — чл. 4, ст. 2.

Материја злоупотребе права регулисана је методом који има све предности: комбинацијом генералне клаузуле и специјалне, казуистичке одредбе. Члан 4, ст. 2. садржи, наиме, с једне стране забрану злоупотребе права, формулисану у виду генералне клаузуле (недозвољено је да се вршењем права повреде принципи социјалистичког морала), а с друге стране, забрану шикане као једног специјалног вида злоупотребе

права (недозвољено је да се права врше са циљем да се другим лицима нанесе штета). Док изабрани метод регулisaња заслужује подршку, критички подлеже и формулација одредбе и садржина одредбе. Формулација је рогобатна „У вршењу права... недозвољено је да се она врше..." и до коначне редакције ваља је свакако поправити. У погледу садржине одредбе, моје су примедбе следеће:

1. Злоупотреба права дефинисана је на начин који данас није уобичајен ни у правној теорији ни у законодавству. Уместо уобичајене дефиниције да је злоупотреба права вршење права противно његовом циљу, злоупотреба права дефинисана је као вршење права којим се вређају принципи социјалистичког морала. Слична тој једино је дефиниција садржана у Цивилном закону АДР. Не видим разлог да се напусти она данас уобичајена и широко прихваћена дефиниција злоупотребе права. Утолико мање што она, уосталом, будући да је шира, обухвата и ову садржану у Нацрту: и вршење права којим се вређају принципи социјалистичког морала представља вршење права противно његовом циљу.

2. Генерална забрана злоупотребе права конкретизована је у Нацрту једино забраном шикане. Пошто је реч о закону у једној посебној области, пожељно је да буде конкретизована још и даљим случајевима злоупотребе права који су се оформили као чврсти типови у току развоја теорије злоупотребе права. Требало би генералну клаузулу конкретизовати навођењем још три таква случаја. За разлику од шикане, код које титулар нема интереса да врши право а има намеру да другоме нашкоди (при чему се присуство намере шкођења установљава на основу одсуства интереса за вршење права, бескорисности вршења), код ова три случаја злоупотребе права титулар има интерес да врши право и нема намеру да другоме нашкоди (одн. ти елементи и нису битни за постојање злоупотребе), а ипак и такво вршење треба забранити. а) У једном случају, злоупотреба права постоји ако постоји очигледан несразмер између вредности интереса којег титулар остварује вршећи право и вредности интереса којем шкоди, при чему је интерес титулара незнатан у поређењу с тим другим интересом. б) У другом случају, титулар злоупотребљава право ако између неколико могућих начина да право врши, не врши га на онај начин којим у највећој мери штеди интересе другог, а да је право тако вршио не би другоме нашкодио или би, али у мањој мери. в) У трећем случају, титулар злоупотребљава право јер га врши мада је својим ранијим понашањем створио код другог утисак да га неће вршити (*venire contra factum proprium*), па му тиме шкоди.

3. Нацрт дефинише шикану као вршење права са циљем да се другоме нанесе штета. Тиме неоправдано сужава појам шикане. Шикана је, наиме, свако вршење права с циљем да се повреди туђи интереси, па је то и онда када се повреда интереса не да изразити као штета (нпр. разна узнемиравања, сметања). Да ли одређена последица вршења права представља штету, то је од значаја у облигационом праву за питање накнаде. Но, за стварноправни пропис, какав је овај у Нацрту, значајно је да се обухвате сви случајеви вршења права који су забрањени и про-

тив којих се могу употребити, пре свега, стварноправне тужбе: ако је последица (узнемиравање, сметање) већ наступила — негаторна тужба, ако такво вршење тек прети — квази, негаторна тужба. Зато шикану треба дефинисати као вршење права с намером да се повреде туђи интереси, или одредити, специфицирано с обзиром на последице, да је забрањено вршење права с намером да се другога смета или да му се нанесе штета (како то чине нпр. ОИЗ и италијански ГЗ).

(2) *стицање својине изнад дозвољеног максимума — чл. 24, 28, 31, 37, 42.*

Чланом 24. Нацрт регулише стицање на основу наслеђивања или путем одржаја својине на пољопривредном земљишту изнад дозвољеног максимума (што сходно важи и за грађевинско, чл. 23). Чл. 31. и 37. регулишу стицање на основу наслеђивања својине на пословној просторији изнад максимума. Нема посебне одредбе о својини на становима стеченој изнад максимума, изузев о својини стеченој пре ступања на снагу планираног закона (чл. 28), при чему се не наводи основ стицања. Коначно, чл. 42. односи се на својину на било којој непокретности, али се тиче само својине стечене наслеђивањем.

Уместо тих неоправданих различитости у погледу објекта својине и основа стицања, требало би регулисати стицање својине изнад максимума а. у погледу свих врста непокретности и б. у погледу свих основа којима се својина стиче (пре свега на основу правног посла). Осим тога, ако треба да важе различити режими за својину стечену изнад максимума на основу правног посла и на основу наслеђивања, — тада за својину стечену изнад максимума на основу одржаја не би требало да важе правила о стицању изнад максимума путем наслеђивања, него правила о стицању изнад максимума на основу правног посла. Разлог томе је тај што одржај само представља алтернативу за стицање које се изјавило на основу правног посла.

(3) *Одржај — чл. 50 и д.*

Материја одржаја претрпела је измене у односу на важеће право као мало која друга. Бар је седам, што новина, што разјашњења ставова који су у правној мисли спорни.

1. Сходно традицији аустријског ГЗ, наша судска пракса познаје само један јединствени вантабуларни одржај права својине на непокретности: био држалац законит или незаконит, био прави или манљив, ако је савестан стиче за 20 година својину. Нацрт напушта јединствени вантабуларни одржај уводећи редован — краћи — 10, одн. 15. — годишњи (чл. 50, ст. 1) и ванредан — дужи 20 — годишњи (чл. 50, ст. 2) вантабуларни одржај. За краћи — редован одржај захтева савесност и законитост државине, за дужи — ванредан, само савесност. Ваља подржати то што Нацрт ставља у повољнији положај држаоца који је савестан

и законит, него држаоца који је само савестан. Наиме, сметња због које законит држалац није стекао својину већ по правном послу, не налази се уопште у његовој правној сфери, већ се састоји у одсуству својине на страни његовог суконтрахента. За разлику од тога, сметња због које незаконит држалац није стекао својину већ по правном послу, налази се у његовој правној сфери и састоји се у непуноважности правног посла или неподесности за стицање својине правног посла који је закључио.

2. Нацрт не прави разлику између редовног и ванредног вантабуларног одржаја по томе да ли је узупапијент манљив или је прави држалац (какву разлику чини део наше литературе), него манљив држалац стиче својину у истом року у коме је стиче прави држалац. То се донекле може разумети, ако се има у виду одредба чл. 57 Нацрта, да је укњижба начин стицања својине на непокретности. Међутим ако се пође од правног живота, тада начин стицања својине на непокретности није укњижба него традиција. За 79,3⁹% територије Србије (ван покрајина) не постоје земљишне књиге, а тамо где постоје, око 36⁰% од укупног правног промета уопште се не књижи (више од 90⁰% власника није обухваћено тапијским књигама). С обзиром на то, део судске праксе прихвата да је власник онај ко по пуноважном правном послу држи непокретност која му је традирана. Прихватимо ли тај став, законити држалац коме непокретност није традирана, него је државину на њој стекао манљиво, сам је скривио недостатак због којег није постао власник већ по правном послу. Њего би зато требало упутити на тегобнији, дужи — ванредни вантабуларни одржај, а узупапијенту који је прави држалац, будући да није до њега недостатак који је спречио да стекне својину већ по правном послу, омогућити да својину стекне краћим — редовним вантабуларним одржајем.

3. Нацрт уводи једну новину, која је новина не само за наше право него и уопште, јер се такво решење не сусреће било где у упоредном праву: Дужину рокова потребних за редован вантабуларни одржај одређује у зависности од тога да ли је узупапијент државину стекао на основу теретног или доброчиног правног посла. Последњем је за одржај потребно 15 година, 5 више него првome (чл. 50, ст. 1) одн. 5 година, 2 више него првome (код тапијског одржаја, чл. 51, ст. 2). То разликовање не може се оправдати већ општом, основном функцијом установе одржаја, као што се међутим том функцијом може оправдати такво разликовање у погледу законитог и незаконитог, правога и манљивога држаоца. Незаконитост и манљивост државине јесу, наиме, сметње због којих узупапијент није стекао својину већ по правном послу, и то сметње које спадају у његову правну сферу, па је одржај потребан да би му омогућио накнадно стицање. Напротив, то што је узупапијент државину стекао доброчиним а не теретним правним послом, није никаква сметња за стицање. И теретан и доброчин правни посао представљају признате основе стицања. Разликовање које Нацрт чини не да се оправдати ни посебном функцијом одржаја да употпуни сигурност правног промета штитећи савесност стицања. Одржај пружа заштиту лицу које је савесно стекло државину од невластника, основано верују-

ћи да уговара с власником. Битно је да је то лице савесно и ту савесност треба штитити, без обзира да ли је савесни држалац до државине дошао теретно или доброчином.

Како се разликовање дужине рокова у зависности од теретности или бестеретности стицања не да оправдати већ самом функцијом установе одржај, пожељно би било да је дато посебно образложење тог разликовања. У образложењу уз Нацрт различита дужина рокова оправдава се тиме што „већу заштиту треба да ужива теретно стицање у односу на доброчином“. Хтело се вероватно рећи да, регулишући одржај, ваља имати у виду не само узупапијента и његову позицију, него и то да одржајем досадашњи власник губи својину без своје воље, па када је већ губи без своје воље, онда му ваља пружити већу заштиту ако узупапијент непокретност држи бестеретно и стећи ће својину а да за то није учинио било какву жртву. Но ако се прихвати то да треба имати у виду и позицију досадашњег власника, који губи својину, онда би пре свега требало узети у обзир то да ли је досадашњи власник својим понашањем допринео томе да изгуби својину. Требало би (како се то у неким страним правима чини код стицања покретности од не-власника) правити разлику између власника који је нпр. занемарио сваки надзор над непокретношћу, који је узупапијентовом суконтрахенту поверио непокретност и сл. и тиме допринео да се створи привид као да је узупапијентов суконтрахент власник, и оног власника који ничим није дао повода за такав привид. Требало би предвидети да се у 10-годишњем року редовног одржаја стиче својина против оног власника који је сам допринео губитку својине, а у 15-годишњем року, против онога који ничим није томе допринео.

Најдалекосежнија новина тиче се ванредног вантабуларног одржаја. Како је регулисан у Нацрту, он, у односу на досадашње право, битно проширује и функцију и домен примене установе одржај: Пошто је за тај одржај по Нацрту довољно да је узупапијент савестан држалац (чл. 50, ст. 2), њиме би могао стећи својину сваки незаконити држалац — не само онај који непокретност држи по пуноважном основу који је иначе подесан за пренос својине, него и онај који непокретност држи без икаквог основа, као и онај који је држи по правном основу који је пуноважан али није подесан за пренос својине. Да ли се то уистину хтело (што не би био куриозитет јер има страних права која, истина у нешто дужим роковима, чак и несавесном незаконитом држаоцу омогућују да одржајем постане власник), или је то (што ће пре бити) последица несмотрености при конструисању одредбе!? Не може се наике механички у Нацрт преузети одредба аустријског ГЗ о ванредном одржају, која такође као услов наводи једино савесност државине. а) У аустријском ГЗ, наике, спречава неке незаконите држаоце да ванредним одржајем стекну својину већ сам концепт државине који је тамо усвојен, а који је римски: држалац непокретности је само оно лице које непокретност држи с вољом да је држи као своју, па се већ зато не може појавити као узупапијент лице које непокретност држи по пуноважном послу али неподесном за пренос својине, пошто

такво лице и није држалац, него је притежалац. Закупац, чувар и њима слични неће дакле протеком рока одржаја постати власници. Нацрт, међутим, почива на германском концепту државине, па не искључује већ сам по себи од одржаја онога који непокретност држи по пуноважном послу али неподесном за пренос својине, јер је и такво лице држалац. Закупац, чувар и њима слични нису дакле унапред искључени од могућности да протеком рока одржаја постану власници. Да би се то предупредило, требало би да у одредби стоји да једино својински држалац може бити узупапијент. Тиме би били искључени закупцац, чувар и њима слични, јер су они употребни а не својински држаоци.

б) С друге стране, закупца, чувара и њима сличне, који би злоупотребили поверену им фактичку власт и почели непокретност држати с вољом да је држе као своју, а такође и оног незаконитог држаоца који држи без икаквог основа (узурпатор од почетка), аустријски ГЗ искључује од могућности да одржајем постану власници тиме што прихвата принцип *nemo sibi ipse causam possessionis mutare potest* и тиме што захтева савесност. Тај се принцип наслућује и у Нацрту (чл. 207, ст. 2) а и Нацрт захтева савесност. Тај принцип и савесност као услов за ванредан одржај, показује да се Нацртом ипак није хтело широко отворити врата незаконитим држаоцима да стичу својину ванредним одржајем. Али, ни тај принцип, ни савесност, нису довољна брана против тога да незаконити несавесни држаоци, који држе без икаквог основа или по основу неподесном за пренос својине ипак стекну својину ванредним одржајем. После 20 година власник (а на њему је терет доказа и ризик недоказаности) тешко ће или никоко успети да докаже да је пре 20 година узупапијент био несавестан одн. да је својевољно изменио основ државине (због губитка доказа, умирања сведока, слабења сећања и сл.). Да би се искључила могућност да ванредан одржај служи наведеним незаконитим (а уједно несавесним) држаоцима за стицање својине, да одржај постане *imprium praesidium*, решење није у томе да се као услов за ванредан одржај тражи и законитост државине. Тиме би се брисала свака разлика између редовног и ванредног одржаја. Него, држаоца који држи непокретност без икаквог основа и држаоца који је држи по основу неподесном за пренос својине, ефикасно ћемо искључити од могућности да ванредним одржајем стекну својину једино ако у одредби изричито кажемо да ванредан одржај служи искључиво томе да омогући накнадно стицање својине једино оном незаконитом држаоцу који својину није стекао већ по правном послу подесном иначе за пренос својине само због тога што тај посао није био пуноважан. (Судској пракси би требало препустити да одреди које би разлоге непуноважности основа могао одржај да „санира“).

в) Обједињавајући обе примедбе, одредбу би ваљало формулисати како следи: „Савестан својински држалац, који непокретности држи на основу непуноважног правног посла (основа) подесног иначе за пренос својине, стиче право својине на тој непокретности протеком рока од 20 година“.

5. Према Нацрту, вантабуларни одржај има само ту функцију да држаоцу омогући да накнадно стекне својину када му се изјаловило

стицање већ на основу праног посла. Није ли оправдано (имајући у виду битну сличност ситуација) да вантабуларни одржај буде алтернативан начин стицања и када се изјалови стицање на основу других правних титулуса (нпр. због непуноважности судске одлуке, непуноважности одлуке других државних органа)!? Ту функцију одржаја ваља уградити у Нацрт изричито наводећи да вантабуларним одржајем стиче и онај ко држи, не само по правном послу, већ и по другом основу подесном за стицање својине (у противном то би се морало извести тумачењем а што је могуће с обзиром на исти *ratio legis*).

6. Нацрт у чл. 52, регулише херeditарну узупацију. Савесном наследнику омогућује да у 10. годишњем року (дакле у року редовног вантабуларног одржаја) стекне својину иако је оставилац био незаконит држалац. До сада у нас то није био могуће, нити се литература за то залагала *de lege ferenda*. Прихватан је, наиме, правнодогматски разлог да наследник улази у комплетну правну позицију оставиоца, па да према томе наставља и његову незакониту државину. Међутим, ситуација наследника незаконитог оставиоца (оставиоца невластника) битно је слична ситуацији држаоца који непокретност држи по пуноважном правном послу а својину није стекао већ на основу њега само зато што суконтрагент није био власник. Због битне сличности обе ситуације, треба омогућити наследнику незаконитог оставиоца да одржајем стекне својину под истим условима (дужина рока) под којима се она стиче редовним вантабуларним одржајем. Оправдано је дакле што то Нацрт чини, макар по цену модификовања појма законити држалац (сходно Нацрту, наследник је законит држалац по сили закона, ако је савестан, док другачије у чл. 204, ст. 2).

7. Нацрт у чл. 51, ст. 1. оживљава прави, чист табуларни одржај (који је у Аустрији био укинут III новелом, а у нас, како се тумачило, Законом о земљишним књигама из 1930): Савесни табуларни држалац (укњижени невластник) стиче својину већ после годину дана од укњижбе. Тако кратак рок сматрам да није у складу с нашим правним животом. Чак ни земље са знатно организованијим земљишним књигама и битно већим степеном подударности земљишнокњижног и фактичког стања, немају тако кратак рок. А у нас, и тамо где постоје земљишне књиге, не постоји у народу дисциплина да контролише уписе нити свест о потреби да земљишнокњижно стање држи ажурним. С обзиром на то, уместо жељеног ефекта — повећање поверења у земљишне књиге, пре би се могло очекивати да несавесна лица искористе то одсуство навике (коју, јасно, неће моћи да преко ноћи створи један рок).

Ако се сматра да је оправдано да потпунију заштиту ужива теретно стицање, тада се примена тог принципа не може ограничити само на вантабуларни одржај, како то Нацрт чини, него би и овде код правог табуларног одржаја ваљало провести такву разлику. Табуларном држаоцу који се укњижио на основу добродиног правног посла, морало би бити потребно дуже време за одржај него теретном табуларном држаоцу.

(4) Негаторна тужба — чл. 65, и други видови заштите својине

Начин како је формулисана одредба о негаторној тужби много дугује немачком ГЗ. Решење немачког ГЗ значило је, нема сумње, напредак у односу на француски и аустријски ГЗ. Али је у међувремену развој негаторне заштите отишао даље и од решења немачког ГЗ: Формирана је уз негаторну и квази-негаторна тужба. То је чисто превентивна тужба. Њоме власник тражи да суд туженом забрани да изврши радњу ако је вероватно да ће је тужени предузети а могла би омести тужноца у вршењу права својине. Одредба Нацрта не пружа власнику ту могућност. Ставља му се на располагање једино негаторну тужбу и тиме једино могућност да се заштити тек када тужени радњу већ преузме („ако је сопственик узнемираван“). Мада би се у аналогiji с негаторном тужбом, тумачењем дало извести и квази-негаторну, знајући искуства из упоредног права (Немци су дуго плаћали данак формулацији свог ГЗ, а у Аустрији и Француској, то још увек чине), ваљало би да Нацрт и изричито предвиди да власник може тражити заштиту не само од поновљеног ометања, него и када ометање тек предстоји.

Што се тиче дела одредбе који описује захтев негаторне тужбе, ни он не задовољава. Када се каже, како то у Нацрту стоји, да власник може тужбом захтевати да „узнемиравање престане“, онда је тиме обухваћено тек уклањање стања изазваног извршеном радњом (јер престати може само нешто што већ постоји, што је започето), а није тиме обухваћена и могућност да се од суда тражи да туженом забрани понављање таквог или сличног узнемиравања убудуће, а што се иначе негаторном тужбом такође може захтевати.

Део Нацрта који од чл. 60, до чл. 65. регулише заштиту својине ваљало би употпунити још једним чланом, који би регулисао тужбу за утврђивање. Има ситуација када та тужба представља једини могући вид заштите својине: ако повреда својине постоји, а нису испуњене претпоставке за употребу тужби за осуду на чинидбу, тужба за утврђивање може да оствари функције које иначе врше те тужбе.

(5) Стицање стварних службености — чл. 93, ст. 3.

Укњижба не би морала бити начин стицања видљивих (јавних) стварних службености, како то међутим Нацрт предвиђа. Те су службености такве, да је њихово вршење (успостављањем одређеног стања), довољно средство за публиковање права, па чак и потпуније него упис у земљишну књигу.

(6) Дејство према трећима права службености стеченог одржајем — чл. 97.

За службеност стечену одржајем предвиђено је да према трећем делује тек од укњижбе. Такву одредбу ваља предвидети и код својине стечене одржајем, с обзиром да она паготово тамо налази своју примену.

(7) *Стицање плодоуживања путем одржаја — чл. 116
(алтернатива)*

Нема никаквог разлога да се и плодоуживање не стиче одржајем. Зато треба брисати алтернативу члана 116, која искључује ту могућност.

(8) *Државина — чл. 196. итд.*

1. Пошто Нацрт усваја германски концепт државине, на почетку главе која регулише државину требало би прво разграничити шта је државина а шта притежање. То зато што је по германском концепту у првом плану фактичка власт, а њу има и држалац и притежалац. Требало би, осим тога, држаоца дефинисати као лице које фактичку власт на непокретности врши у сопственом интересу. По томе се држалац (био он својински, био употребни, био он непосредан, био посредан) и разликује од притежаоца, који фактичку власт врши у туђем интересу и притом је потчињен лицу у чијем интересу фактичку власт врши. Тек пошто се разграниче појмови држалац и притежалац, требало би да уследи излагање појединих врста државине (а не да, као што Нацрт чини, глава о државини започне излагањем врста државине).

2. Чланом 201, ст. 1. хтело се истаћи да се државина може стећи било деривативно (што је углавном коректно и изражено) било оригинално, а што би требало да изражава термин „самовласно“. У чл. 206. за манљивог држаоца употребљен је израз „самовласни“. Зато се стиче утисак као да оригиналан држалац јесте само манљиви држалац, а што није тачно. Предлажем да се у чл. 201. уместо о самовласном стицању, говори о самосталном или једностраном стицању државине. Предлажем такође да се из чл. 206. брише израз „самовласна“ и да се употреби одомаћени израз „манљива“.

3. Члан 204, ст. 1. одређује да је државина законита „ако се заснива на пуноважном правном основу“. По томе би закупца, чувар и њима слични били законити држаоци, мада непокретност држе по правном основу неподесном за стицање својине и других стварних права. Како је код одржаја и код публицијанске тужбе значајно да ли је држалац законит, овако дефинисан појам законитог држаоца могао би изазвати заблуду у погледу претпоставки за стицање својине одржајем и за успех у публицијанском спору. Не треба да смета што закупца, чувара и њима сличне, мада непокретност држе по пуноважном правном послу, означавамо као незаконите држаоце. Та ознака је чист технички термин, а није морална квалификација, прекор. Ако се жели избећи лош призвук и негативна морална асоцијација, везана уз тај термин „незаконит“, ваљало би употребити неки вредносно неутралан термин. Друга је могућност да се уопште не даје генерална дефиниција законитог држаоца, већ да се у Нацрту код института где је значајно да ли је држалац законит (одржај, публицијанска тужба) описно одреди какве то квалитете држалац мора имати (да мора бити државина заснована на правном

основу подесном за стицање својине одн. другог стварног права).

4. За разлику од чл. 204, ст. 1. који законитост државине дефинише са претензијом да обухвати све случајеве када је држалац законит, чл. 205, ст. 1. дефинише савесног држаоца а да притом не обухвата све држаоце који су савесни. Односи се само на оног држаоца који нема право, а у заблуди је да га има. Савестан је међутим и држалац који има право и с основом верује да га има. Према томе, у Нацрту постоји концепцијска неусклађеност. Потребно је, стога, или оба појма (и законитост и савесност) дефинисати тако да обухвате читаву врсту на коју се односе, исцрпљујући је, или их дефинисати (као што се хтело дефинисати у чл. 205, ст. 1. савесност) — функционално, тј. имајући у виду само оне ситуације где је значајно да ли је држалац савестан или несавестан, одн. законит или незаконит. Дефинишући савесног држаоца с претензијом да дефиниција буде функционална, Нацрт ипак није имао у виду једну ситуацију у којој је савесност значајна а за коју не одговара дефиниција савесности дата у Нацрту: публицијанском тужбом може се служити и власник, дакле лице које има право и зна да га има, а не само лице које нема право а верује да га има.

5. Чл. 207, ст. 1. уводи пресумцију да је држалац непокретности ималац оног права чију садржину врши, и тиме терет доказа и ризик недоказаности да није тако преваљује на лице које није држалац. Та је пресумција неспојива са системом земљишних књига: за табуларног држаоца, а не за фактичког, пресумира се да је ималац права. Зато би домен примене уведене пресумције био везан за укњижене непокретности (а код укњижених, важила би евентуално за непокретности чији је укњижени власник непознат или нестао). Али је велико питање да ли и на том домену ваља придати такво дејство једном тако несавршеном средству публикавања права какво је државина, која не даје ни из далека довољне гаранције да је држалац доиста титулар.

Владимир В. Водинелић

БРАЧНИ И ПАТЕРНИТЕТСКИ СПОРОВИ ПО ЗАКОНУ О БРАКУ И ПОРОДИЧНИМ ОДНОСИМА СР ХРВАТСКЕ (*)

Новим Законом о браку и породичним односима СР Хрватске у многоме су измењени правни односи између чланова породице а она сама је постављена на друкчије основе у односу на раније стање. Тако је нпр., ванбрачна заједница у погледу неких односа (издржавање ванбрачног друга — чл. 254. до 258; имовински односи ванбрачних другова — чл. 293.) у знатној мери изједначена са брачном. Установи старатељства уопште, а старатељском органу напосе, дато је значајно место и стављени су му у надлежност важни задаци у регулсању породичних односа и статуса извесних лица (чл. 169. до чл. 233) итд.

Крупне измене извршене Законом, а, разумљиво, и промене у подели законодавне компетенције између федерације, са једне и република и покрајина, са друге стране (чл. 281. Устава СФРЈ) захтевале су комплетно измењен приступ проблему заштите и поступка у коме се та заштита остварује, у домену породичних и брачних односа. Због тога је овај Закон, детаљно регулишући начин и поступак заштите поменутих односа, створио један целовит и, за сада најпотпунији систем посебних парничних поступака који се воде ради разрешавања спорова из брачног и породичног статуса.

Осми део Закона, под насловом „Поступак пред судом“ обухвата заједничке одредбе, учествовање органа старатељства у поступку, посебне парничне поступке, и то, поступак у брачним споровима, поступак ради утврђивања и оспоравања очинства и материнства, поступак у споровима ради поверавања деце на чување и одгој, поступак у споровима ради издржавања, и даље, ванпарничне поступке и посебне поступке извршења и обезбеђења.

Овај приказ има за циљ да да само приказ посебних парничних поступака (сем поступка у спору ради издржавања код кога нема никаквих новина), који, међутим, не би био целовит ако се не би осврнуо и на тужбе које су предвиђене ради остваривања заштите одређених односа у материји брачног и породичног статуса, па ће, због тога, бити обрађени и одговарајући чланови осталих делова Закона, који иначе уређују материјалноправне односе.

I. — Трећи део Закона, одељак II, посвећен је регулсању породичног статуса детета. Поред претпоставки о брачном и ванбрачном очинству и материнству, он исцрпно уређује тужбе које се могу поднети ради утврђивања и оспоравања статуса детета.

Но, пре излагања о овим тужбама ваља рећи да у Закону нема суштинских промена у односу на основ за одређивање статуса детета. За брачно очинство то су: закон (претпоставка о брачном очинству садржана је у чл. 97, ст. 1. и 2. и чл. 98) и судска пресуда (чл. 97, ст. 3) у случају када је муж мајке из каснијег брака са успехом оспорио своје очинство. И у овом последњем случају у крајњој линији основ је Закон, јер се оцем детета сматра муж мајке из претходног брака, ако

(*) Овај Закон је објављен у Народним новинама бр. 11/78. од 21. марта 1978. године, ступа на снагу осмог дана од дана објављивања, а примењиваће се од 1. јануара 1979. године.

је дете рођено у прописаном року, разумљиво под условом да постоји правноснажна пресуда која је напред описана. Основи ванбрачног очинства су признање и судска пресуда (чл. 99.). За материнство пресуда се такође појављује као основа сродничке везе (чл. 121., 122., 129. и 130).

У Закону су посебно изложене тужбе за утврђивање и тужбе за оспоравање. Оваква систематизација је карактеристична за наше позитивно право. Класификацији у овом акту се може замерити што тужбу за оспоравање признатог очинства излаже у пододељку о тужбама за утврђивање.

За утврђивање очинства предвиђају се следеће:

1. *Тужба за утврђивање ванбрачног очинства коју подноси лице које је дете признало за своје, а мајка, дете старије од 16 година, или старалац када је његова сагласност потрбена, нису дали сагласност за признање, или и у року од 30 дана од пријема, нису одговорили на обавештење о признању. Рок за подношење ове тужбе је година дана од пријема обавештења о несавласности са признањем.* (чл. 115). Странке у поступку су, према чл. 323. ст. 1, лице које је дете признало за своје дете и мајка, односно старалац, као тужени. (Закон о односима родитеља и деце САНПВ — чл. 43. — садржи сличну одредбу о странкама, но одредба Закона СР Хрватске је боље формулисана). И судови су се давно пре доношења наведених Закона изјашњавали о оваквом решењу питања пасивне легитимације. В. одлуку у ЗО 1960-I, а од новијих нпр. пресуду ВС Србије, Гж. 740/76, од 13. X 1976. године (Билтен судске праксе ВС Србије за 1976. годину). Пропуст тужиоца да као тужене наведе и дете и мајку има, под условом да је поучен како да поступи, за последицу одбацивање тужбе као неуредне (чл. 324, ст. 2). (О оваквом регулисању свој став ћемо дати на крају излагања о тужбама за утврђивање очинства и материнства, јер одредба има генерални карактер — важи за *све* тужбе.)

Иначе, формулација чл. 115. и осталих одредби које уређују тужбе ради утврђивања очинства упућују на закључак да тужбу за утврђивање ванбрачног очинства не може поднети ма које лице које себе сматра оцем детета, већ само оно које је претходно, на Законом прописани начин признало своје очинство. Према томе, признање очинства и несавласности овлашћених лица са признањем су посебне процесне претпоставке за подношење тужбе у питању. Уколико оне не постоје, тужба ће бити одбачена. Једини изузетак од овог правила предвиђен је чланом 127. Закона, који говори о тужби за оспоравање очинства детета рођеног ван брака. Овом тужбом лице које себе сматра оцем детета оспорава очинство лицу које је дете признало за своје, тражећи истовремено да суд *утврди* његово очинство. Може се, дакле, говорити само о једној, да је тако назовемо, „правој“ тужби за утврђивање ванбрачног очинства коју подноси претпоставани отац — тој тужби мора претходити признање очинства. Друга тужба је усмерена на утврђивање, али истовремено и на оспоравање, те је поред декларације уперена и на преображај. Ипак, у оба случаја претпоставка за вођење спора је признање очинства — било тужиоцево, било трећег лица.

Спор који, евентуално постоји између лица које себе сматра оцем и мајке детета (одн. детета), а који није добио свој изражај у признању и несагласности мајке (одн. детета) са тим признањем, не сматра се довољним за подношење тужбе. Решење је целисходно и уперено на спречавање непотребних парничења. Слична решења се срећу и у законима осталих република и покрајина (чл. 30. ЗРД СР Црне Горе, ЗРД СР Македоније, чл. 41. Закона о zakonski zvezi in družinskih razmerjah СР Словеније, чл. 28. и 35. ЗРД Србије, чл. 30 ЗРД САП Косово, чл. 29. ЗРД САП Војводине).

2. *Тужба за утврђивање ванбрачног очинства коју подноси дете* (чл. 117). Ову тужбу до пунолетства детета, или и после њега, ако је над дететом продужено родитељско старање или је оно потпуно лишено пословне способности, подноси мајка, ако је она законски заступник детета, односно старалац са одобрењем органа старатељства. Странке у овом поступку су дете и лице за кога се тврди да је отац и мајка (одн. старалац). Овакво уређење (изричито прописано чланом 323, ст 1) доводи до ситуације да се мајка може појавити у двострукој улози: као законски заступник тужиоца и као тужена. И поред тога што „су у питању односи родитеља и детета, а за промену таквих односа непосредно су заинтересовани дете, лице које се сматра оцем детета и мајка детета“⁽¹⁾, страначка конструкција поступка трпи очевидну нелогичност: законски заступник једне странке је у исто време противник те странке. Ако је дете тужилац, а мајка тужена њихови интереси су, формалноправно, у супротности, те би по члановима 215. и 326. детету требало поставити стараоца за посебан случај. Ипак, суштински у оваквим споровима интереси мајке и детета нису у супротности (арг. чл. 118. по коме је и мајка овлашћена да поднесе тужбу за утврђивање ванбрачног очинства). Због тога налазимо да начин на који је регулисана страначка легитимација у чл. 323, ст. 1. није најбољи. Мање проблема би изазвало уређивање питања пасивне легитимације за сваку тужбу понаособ. У конкретном случају има више места решењу према коме би се и мајка и дете појављивали као тужиоци, али дикција чл. 117. то не допушта, јер је изричито речено да мајка подиже тужбу у име детета. Међутим, одредба чл. 118. којом је предвиђена могућност да мајка као тужилац поднесе тужбу, изгледа да решава ову противречност, али само донекле. Ако она подноси тужбу у име детета пре његовог пунолетства, тада се у истој тужби као тужиоци могу појавити мајка и дете. Но, ако она у име детета поднесе тужбу после његовог пунолетства (на пример продужено је родитељско старање над дететом) дилема остаје, јер мајка као тужилац може поднети тужбу до навршене 18 године детета. В. ипак чл. 325).

3. *Тужба за утврђење ванбрачног очинства коју подноси мајка* (чл. 118). За разлику од закона осталих република и покрајина (в. нпр. законе СР Словеније — чл. 92. —, СР Црне Горе — чл. 31. —, САП Косова — чл. 23. —, САП Војводине — чл. 32, итд.) који право на тужбу дају само детету, лицу које себе сматра оцем и евентуално, органу старатељства, овај Закон овлашћује мајку да као тужилац, дакле странка у

⁽¹⁾ Из образложења пресуде ВС Србије Гж-740/76, 13. X 1976. године, Билтен ВС Србије за 1976. годину.

поступку, тражи утврђивање очинства свог детета. Овакво уређење има свог оправдања. Оно лежи у овлашћењу мајке да се сагласи односно не сагласи са признањем очинства. Ако већ има ово право, због чега јој не дати и право на тужбу, када лице које она сматра оцем одбија да призна дете за своје. Тужба се може поднети до навршене 18 године живота детета. Поред мајке, странке у поступку су дете и лице за које се тврди да је отац. Решење које смо изнели у претходној тачки, тј. да мајка и дете буду тужиоци, а описано лице тужени, могуће је увек уколико и дете жели да тужи. Конструкција у којој би мајка била тужилац, а дете и лице за које се тврди да је отац, тужени, трпи исте замерке као код претходне тужбе, сем у случају у ком мајка истовремено није и законски заступник детета.

4. *Тужба за утврђивање ванбрачног очинства коју подноси орган старатељства* (чл. 119). Ова тужба се подноси у случају када је мајка означила пред матичарем лице које сматра оцем детета, али касније, занемарујући интересе детета није покренула поступак за утврђивање очинства. Тужба се може поднети у року од две године после рођења детета. Овако кратак рок је, несумњиво, прописан да би се у што краћем времену разјаснило питање статуса детета. Ипак, није ли остављени рок искувише кратак да би се донео закључак о томе да мајка занемарује интересе детета? Са друге стране, мајка као тужилац може тужити до навршене 18 године детета. Због чега је онда њој остављен овако дуг рок? Мишљења смо да би рок за ову тужбу требало изједначити са роком за тужбу мајке. Поред тога, требало би допустити ову тужбу и када мајка пред матичарем није означила оца детета. Ово са разлога што, по чл. 100. и 101. Закона, мајка може означити оца у пријави рођења детета матичару, а после тога само по упозорењу матичара да то учини. Ове радње су везане за рокове који овим Законом нису прописани, али ће, вероватно бити прописани актом о матичним књигама и биће везани за време непосредно по рођењу детета. Ако мајка касније одлучи да означи оца детета, орган старатељства не би могао поднети тужбу. Зато му ово право треба дати и у случају када је мајка њему, а не само матичару, и то у било које време до пунолетства детета, означила оца, а касније занемарила интересе детета и није повела поступак.

Посебна процесна претпоставка за вођење овог поступка је *непротивљење* мајке судском утврђивању очинства (чл. 119, ст. 2). Суд се, према томе, среће са проблемом утврђивања става мајке. Дикција цитиране одредбе не оправдава закључак да је потребан изричит пристанак мајке (дат писмено или на записник пред судом). Изгледа да је довољно да суд или орган старатељства обавести мајку о томе да се води поступак и упозна је са њеним овлашћењима. Уколико се она до правноснажности пресуде не успротиви вођењу поступка, требало би сматрати да је ова посебна процесна претпоставка испуњена. Чини нам се да такво решење више одговара интересима детета.

Иначе, када тужбе за утврђивање очинства подносе дете, мајка или орган старатељства, оне се могу уперити и против наследника лица за које се тврди да је отац детета (чл. 120. ст. 1). Рок за подношење ове

тужбе је година дана од смрти тог лица, а ако оставински поступак у том року није окончан, онда се тужба може поднети у року од шест месеци по окончању оставинског поступка (чл. 120, ст. 2).

За утврђивање материнства предвиђене су две тужбе:

1. *Тужба коју подноси дете* (чл. 121), може се поднети до навршене 25 године живота детета. У име малолетног детета или детета над којим је продужено родитељско старање или је оно потпуно лишено пословне способности, тужбу подноси лице које га по Закну заступа. У Закону, за разлику од случајева утврђивања очинства, не постоји одреба о томе ко је све странка у поступку. По аналогiji, тужена би била жена за коју се тврди да је мајка, као и жена која је као мајка уписана у матичне књиге, ако постоји, с тим што у овом последњем случају дете мора истовремено оспоравати материнство жени која је уписана у матичне књиге (арг. чл. 131). Ова тужба се може поднети и после смрти жене за коју се тврди да је мајка, под истим условима као и против наследника лица за које се тврди да је отац (чл. 121, ст. 3).

2. *Тужба коју подноси жена која себе сматра мајком* (чл. 122) може се поднети до навршене 18 године живота детета. Тужени су дете и жена која је као мајка уписана у матичне књиге, ако постоји.

Други пододељак ове главе посвећен је *оспорувању очинства и материнства*.

За оспорување очинства Закон прописује:

1. *Тужбу за оспорување признатог очинства* (чл. 116), која је, као што је напред речно, регулисана у пододељку о утврђивању очинства. Тужбу подноси лице које је признало дете за своје, а касније сазнало за околности које би искључивале његово очинство. Субјективни рок за подношење ове тужбе је 6 месеци од сазнања за те околности, а објективни 10 година од рођења детета. За странке у овом спору важи оно што је речено за утврђивање очинства под 1.

2. *Тужбу за оспорување брачног очинства коју подноси муж мајке који се по Закону сматра оцем детета ако сматра да није отац* (чл. 123). У погледу рокова за ову тужбу и странке важи исто што је речено у претходној тачки, с тим, што у овом спору тужени може бити и ранији муж мајке (чл. 97, ст. 3. и чл. 322, ст. 3).

3. *Тужбу за оспорување брчног очинства детета коју подноси мајка* (чл. 125). Из дикције одредбе проистиче да мајка не може оспоравати очинство лица које је дете признало за своје или је његово очинство утврђено правноснажном судском пресудом. Она, дакле, може оспоравати само очинство свог мужа (ранијег или садашњег) који се по Закону сматра оцем детета. Одредба је разумљива: за пуноважност признања потребна је њена сагласност, те је, ако је имала шта замерити признању очинства извесног лица, то могла учинити у току поступка признања. Са друге стране, чак ни детету које има највећа права) није дато овлашћење да оспорава очинство утврђено судском пресудом, па нема оправдања давати га мајци. То тим пре што је у поступку утврђивања очинства, без обзира ко га покреће, она увек странка.

Рок за тужбу износи шест месеци од рођења детета. Странке су мајка, дете и лице које се по закону сматра оцем детета.

4. *Тужбом за оспоравање очинства коју подноси дете* (Чл. 126). Овом тужбом дете може оспоравати и брчано и ванбрачно очинство, сем оног које је утврђено правноснажном пресудом, дакле тужбу може поднети ради оспоравања очинства мужа мајке који се по Закону сматра његовим оцем и лица које га је признало за своје. У оба случаја тужена је и мајка. Тужба се може поднети до навршене 25 године живота детета.

5. *Тужба за оспоравање очинства детета које је друго лице признало за своје*, уз истовремено тражење утврђивања свог очинства (чл. 127), коју подноси лице које себе сматра оцем. Овом тужбом се може оспоравати само *ванбрчано* очинство и то само оно које за основ има признање детета. Тужба мора садржати захтев уперен на утврђивање очинства тужиоца. Тужени су мајка, дете и лице које је дете признало за своје (чл. 323, ст. 2).

Рок за подношење тужбе је једна година од уписа оспораваног очинства у матичне књиге. Налазимо да је у овом случају требало предвидети субјективни рок који би текао од дана сазнања за упис у матичне књиге другог лица као оца и објективни рок од 10 година по рођењу детета, који је прописан и за неке друге тужбе за оспоравање, све из разлога што је упис другог лица по природи ствари неприступачан или непознат лицу које себе сматра оцем.

За оспоравање материнства предвиђене су три тужбе, које подносе: (1) жена која је уписана у матичне књиге као мајка детета, у ком случају се тужба подноси у року од 6 месеци од сазнања за чињеницу која искључује материнство, а на касније до навршене 5 године живота детета (чл. 129); (2) жена која себе сматра мајком и која истом тужбом мора тражити утврђивање свог материнства, у року од шест месеци од сазнања да је мајка детета, а најкасније до навршене 5 године живота детета (чл. 130); (3) дете, против жене која је уписана у матичне књиге као његова мајка, сем у случају кад је материнство утврђено правноснажном судском одлуком, до навршене 25 године живота (чл. 131). У погледу странака сходно важи оно што је речено за оспоравање очинства.

Иначе, у случају кад муж мајке оспорава своје очинство, његови наследници могу наставити започети поступак, али не могу поднети тужбу (чл. 124). За случај да у току поступка умре жена која је као мајка уписана у матичне књиге, није ништа речено, али ваљало би применити исто решење.

Не може се оспоравати очинство детета после његове смрти (чл. 128). Исто би требало да важи и за оспоравање материнства.

У погледу допуштености утврђивања или оспоравања очинства детета зачетог вештачким путем решење је као и у другим републичким и покрајинским законима (чл. 132, и 133).

Одредбе Закона које се односе на сам поступак покренут неком од горе приказаних тужби доносе интересантне и крупне новине. Ми ћемо анализирати само најзначајније.

а) *Страначка легитимација*

Већ је на више места било речи о одредбама чл. 323. који одређује круг лица која морају, као странке, учествовати у поступку који се води ради статуса детета. Ово питање има посебан материјалноправни значај, на шта је указано.

Међутим, процесноправне последице оваквог уређења нису ништа мање битне.

У теорији грађанског процесног права преовлађује схватање да је питање стварне легитимације материјалноправне природе, те је конвенција таквог става да се, у случају да тужбом нису обухваћени сви који према стању материјалноправног односа то морају бити, тужбени захтев одбија као неоснован. Закон о браку и породичним односима СР Хрватске, међутим, даје друкчије решење, приписујући недостајању неког од потребних лица карактер процесне претпоставке, па за такве случајеве предвиђа *одбацивање* тужбе (чл. 324, ст. 2). Он, наиме, налаже суду да у случају у коме као тужиоци или тужени нису обухваћена лица из чл. 323, позове тужиоца да уреди тужбу тако што ће позвати потребно лице да се тужби придружи, односно тако што ће тужити лице које недостаје. Уколико тужилац овако не поступи, суд ће тужбу одбацивати као неуредну, по чл. 109. ЗПП.

Решење има својих позитивних и негативних страна.

Кад је у питању посивна легитимација, није тешко тужбом обухватити сва лица која по закону треба да буду тужена. Међутим, кад је реч о тужилачкој страни, ситуација може бити сасвим неповољна за лице које подноси тужбу. Нико се не може натерати да буде тужилац, па је могуће да лице које има овлашћење за остваривање неког права (али само заједно са лицем по чл. 323), буде у томе онемогућено. (Додуше, иста замерка стоји и у конструкцији да има места одбијању захтева, а не одбацивању тужбе.) Овакве ситуације указују на тачност закључка да регулисање круга лица која морају бити странке, генералном одредбом као у чл. 323. ствара крупне проблеме. Да је одвојено регулисано питање активне односно пасивне легитимације, да је оно уређено за сваку тужбу понаособ и да је то учињено на еластичнији начин (нпр. прописивањем могућности да се неко лице просто придружи којој од странака, без својства странке, али са њеним положајем) многи проблеми би били избегнути.

Ипак, упркос теориској неоправданости решења да се услед недостатака страначке легитимације тужба одбаци, позитивне стране преовлађују. Ако је већ од самог почетка поступка очевидно да ће тужбени захтев морати да буде одбијен, чему онда водити поступак, доносити пресуду, итд, кад је далеко лакше и са мање времена и трошкова скопчано одбацивање тужбе. Последице правноснажности пресуде којом би тужбени захтев (у оваквим парницама) био одбијен, односно последице доношења решења о одбацивању тужбе суштински се не разликују:

пошто се у наредном спору, у случају да је тужбени захтев одбијен, мора појавити лице које је недостајало да би се добио изглед на успех, нема говора о идентитету, јер странке нису исте, те раније донета пресуда не спречава суд да одлучује. Због тога је рационалније донети решење о одбацивању тужбе. Разуме се, овакво стање материјално-правног односа и идентитет у процесноправним последицама доношења пресуде, одн. решења, је изузетак, те нема места проширењу на друге спорове.

б) *Положај странака у поступку*

По чл. 325, ст. 1. странке на тужилачкој, односно туженичкој страни су јединствени супарничари, са свим последицама које из таквог положаја проистичу.

У Закону није речено, али је очевидно да су оне и нужни супарничари.

Закон, осим тога, предвиђа могућност да се, ако тужбу подноси овлашћени субјект у законском року, њему може придружити и лице коме је тај рок истекао, али је иначе овлашћено за подношење тужбе (чл. 325).

в) *Остале значајније одредбе*

— у патернитетским споровима се не може донети пресуда због изостанка, нити пресуда на основу признања, нити се тужилац може одрећи тужбеног захтева, нити се може закључити поравнање (чл. 327, ст. 1. и чл. 303). Ово није ново решење и разлози за његову оправданост познати су у нашој теорији. Види, ипак о могућности доношења пресуде на основу признања код Познића⁽²⁾.

— у овим споровима ревизија је увек допуштена. Како се ради о поступку чије је регулисање у надлежности република односно покрајина, сматрамо да је потребно да се оваква одредба унесе и у остале одговарајуће републичке и покрајинске законе, јер одредбе ЗПП у том погледу нису довољно јасне.

II. — Одредбе Закона о тужбама за поништај брака и утврђивање постојања односно непостојања брака не садрже значајније новине. Због тога ће приказ брачних спорова бити посвећен процесним питањима у вези са разводом брака.

За покретање поступка за развод брака предвиђене су три радње странака:

1. *Заједнички предлог брачних другова* (чл. 56) који се подноси у случају да у браку постоје малолетна заједничка или усвојена деца, или деца над којима је продужено родитељско старање или су потпуно лишена пословне способности. Предлог се подноси из бракоразводних разлога предвиђених у чл. 54. Закона, тј, уколико су из узрока наведених у овом члану, брачни односи тешко или трајно поремећени, као и ако су од престанка заједничког живота протекле две године, а нема изгледа за његово поновно успостављање. Овај предлог се може поднети и за време трудноће жене, односно до навршења једне године живота

(2) Познић, Грађанско процесно право, Београд, 1976. стр. 388.

њиховог заједничког детета. У ствари, по правилу ће се брак у овом последњем случају развести на основу заједничког предлога, јер по чл. 54, ст. 3, муж не може тражити развод ако жена на њега не пристане, а по чл. 312, ст. 3, тужба за развод се сматра заједничким предлогом уколико тужени изричито изјави да не оспорава основаност тужбеног захтева. Како неоспоривање основаности захтева за развод брака по правилу значи пристанак на развод, горњи закључак би био тачан. Изузетно, ако жена пристане на развод, али нпр., поднесе противтужбу, развод се изриче на основу тужбе и противтужбе, а не на основу предлога. Исто је ако тужбу поднесе жена, но у таквом случају није реч о опасној ситуацији, јер одредба делује ограничавајуће само у односу на мужа.

Како се брак на основу заједничког предлога разводи из разлога предвиђених у чл. 54, суд је дужан да утврди постојање трајног или тешког поремећаја односа између брачних другова и постојање узрока који су до тога довели.

У случају да један брачни друг одустане од заједничког предлога, предлог ће се сматрати тужбом оног брачног друга који је при њему остао (чл. 312, ст. 4). Закон није одредио време до кога један од брачних другова може одустати, али по аналогији са чл. 317, ст. 2., треба узети да је то могуће до правноснажног окончања поступка.

2. *Захтев за споразумни развод брака* (чл. 57. и чл. 312, ст. 2) се може поднети ако брачни другови немају малолетну заједничку или усвојену децу или децу над којом је продужено родитељско старање, односно која су потпуно лишена пословне способности. Кад је поступак покренут овим захтевом ирелевантни су разлози из којих се подноси, те суд није дужан нити овлашћен да се упушта у утврђивање тих разлога. За изрицање развода довољна је јасна и несумњиво изражена воља брачних другова да њихов брак престане на описани начин.

Поступак по захтеву води се пред судијом појединцем, сем кад је уз њега поднет и захтев за издржавање једног од брачних другова, у ком случају о оба захтева одлучује веће (чл. 313).

Развод се изриче пресудом што је очевидно из одредбе чл. 318, ст. 2. која говори о разлозима из којих се може изјавити жалба⁽³⁾.

Иначе, ти разлози су углавном познати у нашем законодавству: Битне повреде одредаба парничног поступка, давање пристанка на развод брака у заблуди или под утицајем принуде или преваре, као и недостатак услова за доношење пресуде, прописаних Законом о коме је реч. Последњи разлог је нов, но он, у основу, такође представља повреду процесних одредаба, али оних које су садржане у овом Закону. То су: изрицање пресуде на основу захтева за споразумни развод ако у браку има заједничке малолетне, нтд. деце, изрицање пресуде од стране судије појединца ако је био стављен захтев за издржавање једног од брачних другова и изрицање пресуде упркос одустанку од захтева једног брачног друга, односно повлачењу захтева од оба брачна друга.

⁽³⁾ О оправданости оваквог регулисања, в. ближе Познић, Грађанско процесно право, Београд, 1967, стр. 385.

Прописивање двеју врста заједничког предлога за развод у зависности од тога да ли у браку има малолетне деце или не је, по свему судећи, извршено у циљу очувања интереса те деце, односно одржања брака у њиховом интересу ако заиста не стоје Законом прописани разлози за развод.

3. *Тужба за развод* (чл. 312, ст. 1) као редовна радња за покретање поступка није претрпела значајније измене. Изричито су регулисани: могућност подношења противтужбе, право наследника да наставе поступак ради доказивања основаности тужбеног захтева, моменти до којих се тужба може повући, садржина пуномоћја за подношење тужбе, итд. чл. 312, чл. 314, чл. 315. и чл. 316).

Заједничком предлогу и тужби мора претходити покушај мирења брачних другова (чл. 59). Поступак мирења је претрпео значајне измене:

а) *Промјена је надлежност органа који спроводи овај поступак.* По Закону за то је надлежан орган старатељства (чл. 99, ст. 2).

б) *Спровођење поступка мирења је посебна процесна претпоставка* за подношење тужбе, односно заједничког предлога за развод: ако будући тужилац или предлагачи не покрену поступак пред органом старатељства и ако се тај поступак, њиховом кривицом не оконча на прописани начин (чл. 60. и чл. 62. ст. 3. и 4) тужба, односно предлог ће бити одбачени.

в) *Недолазак брчаног друга који намерава да поднесе тужбу, или оба брачна друга који намеравају да поднесу предлог, доводи до обустављања поступка, а то, у случају подношења тужбе или предлога, има за последицу одбацавање ових од стране суда.* Штавише, ако је један брачни друг намеравао да поднесе тужбу, па је приступио рочишту за мирење, а касније оба брчана друга одлучила да поднесу предлог, мирење ће се морати поново заказати и биће пуноважно окончано само ако обоје дођу на рочиште. У противном, тужбу, би требало одбацивати.

г) *Орган старатељства је овлашћен да донесе решење о поверавању деце на чување и одгој, ако је то потребно и то решење је на снази док се у бракоразводној парници не донесе нова одлука о овом питању* (чл. 64, ст. 2).

Да је поступак мирења спроведен по Закону, брачни другови, доказују записником (чл. 65, ст. 1).

Закон прописује рок (три месеца) у коме се мора спровести поступак мирења. Међутим, за случај да се у овом року не спроведе, не даје никаво решење. Сматрамо да би у том случају суд требало да узме у поступак тужбу односно предлог. Поступак мирења би у таквом случају изгледа изостао, јер Закон изричито овлашћује само орган старатељства да га води.

О осталим процесним одредбама које се тичу окончања парнице контумационом пресудом, односно пресудом на основу признања и диспозитивним радњама странака, као и ревизије, решења су идентична са онима у материји патернитетских спорова.

Правне последице пресуде, ако је њоме брак поништен, утврђен као непостојећи или разведен наступају истеком рокова за ревизију, односно захтев за заштиту законитости Јавног тужиоца Хрватске (чл.

321, ст. 1), преиначењем пресуде поводом неког од ових правних лекова, тако да се донесе пресуда којом се брак поништава, утврђује непостојећим, односно разводи (чл. 321, ст. 2, тач. 1) и одбијањем неког од ових правних лекова, тако да и даље важи одлука о поништају, утврђењу за непостојећи, односно разводу брака (чл. 321, ст. 2, тач. 2).

Пошто су наступиле правне последице више се не могу изјављивати ванредни правни лекови нити тражити повраћај у пређашње стање (чл. 322, ст. 1).

III. — Следећи посебни парнични поступак односи се на спорове ради поверавања предаје деце на чување и одгој.

У погледу окончања парнице вољом странака, ванредних правних лекова, контумационе пресуде и пресуде на основу признања, као и наступања правних последица правноснажне пресуде, важи све што је речено у претходном одељку.

Једина значајнија новина у овој материји односи се на овлашћење органа старатељства да одлуку о поверавању деце на чување и одгој донесе и када је пре тога одлуку донео суд у бракоразводном или у спору ради утврђивања или оспоравања очинства и материнства (чл. 74, ст. 3).

IV. — Последњи део овог приказа посвећен је улози органа старатељства у поступку пред судом. Из одредби које регулишу његов процесни положај, може се закључити да се он појављује у трострукој функцији:

1. *Као странка*, када покреће поступак пред судом (чл. 306, ст. 1) и када се придружује поступку који је покренуло друго лице, ако је и он овлашћен да поднесе тужбу (чл. 306, ст. 2). Пример за овакав случај пружа тужба за утврђивање очинства из чл. 119. Закона.

2. *Као учесник* кад се у поступку пред судом одлучује о поверавању деце на чување и одгој, итд (чл. 307). У том случају он може предузимати разне парничне радње које су у интересу деце, а нарочито износити чињенице које странке нису изнеле, предлагати доказе и изјављивати правне лекове (чл. 308). Орган старатељства није умешач јер дејство његових радњи не зависи од тога да ли су у супротности са радњама странака или не, нити се он опште меша у интересу одређене странке, већ детета (разуме се, ако је дете странака „придружује“ се њему). Његов положај је веома сличан положају који има јавни тужилац у парничном поступку када интервенише у јавном интересу (чл. 308. и 309).

3. *Као помагач суда* (чл. 310) — орган старатељства је на захтев суда дужан да прикупи податке о личним и породичним приликама деле и странака.

Др Миодраг Јовичић: ЗАКОН И ЗАКОНИТОСТ — ЖИВОТ ПРАВНИХ ПРОПИСА, Библиотека „Идеје”, IV коло, „Радничка штампа”, Београд, 1977, стр. 248.

Библиотека „Идеје” је у свом IV колу једну од својих књига посветила правној теми. Овог пута њен уређивачки одбор одлучио се за тему која је и за стручњаке и за лаике синоним за право и правила која важе у свету права, а то је тема о закону и законитости. Јер, закон је био и остао најтипичнији облик у коме се феномен права изражавао, док је законитост била и остала најтипичнија карактеристика односа који владају у правном поретку и последица које овај поредак производи у спољном свету. Због тога су о закону и законитости исписане или су тим речима насловљене не само правне, већ и филозофске, политиколошке, социјолошке, историјске и сл. студије и расправе. И као што се суштина егзактних наука своди на откривање закона и законитости који постоје у објективној стварности, тако се суштина правних наука своди на објашњење закона и законитости у правном смислу, тј. оне садржине која је у законима разливена и последицама које она производи.

Писање студије о овој теми уређивачки одбор библиотеке „Идеје” поверио је проф. Миодрагу Јовичићу, аутору бројних студија из јавног и упоредног уставног права, као и познате теоријско-компаративне студије „О уставу” — предводном акту правног поретка једне земље. Темн о закону и законитости аутор је пришао као правник, али са слухом и смислом да предмет свог проучавања сагледа као субјект, али и као објект промена које се у савременом друштву и свету одигравају. Тако је наша правна књижевност, после више од пола века (студије проф. др Драгослава Јовановића о појму и о доношењу закона), добила још једну, не само правну, већ и политиколошко-социолошку монографију о закону и законитости.

Студија проф. др М. Јовичића састоји се од увода и три дела. Она садржи и регистар појмова и имена. У уводу (стр. 5—12) се говори о неодвојивости државе и закона, другим речима права, о месту и улози закона у социјализму и у југословенском социјалистичком самоуправном друштву и излажу се композиција и систематика студије. Реч „закон” у овој студији употребљава се, по правилу, у свом ширем значењу,

као синоним за општи правни пропис који санкционише држава, тј. као синоним за правни пропис у смислу извора државног права.

У првом делу (стр. 13—133) расправља се о хијерархији и о систему правних прописа. Тиме се образлаже потреба за хијерархијом правних норми и излажу се елементи за њено утврђивање. Аутор правилно закључује да „суштину хијерархије сачињава већа правна снага једних, а мања других правних прописа, која омогућује да се у сукобу два таква прописа предност — а то значи правна обавезност — обезбеди пропису веће правне снаге” (стр. 29—30). Све правне прописе једног правног поретка аутор је разврстао у следеће три категорије: устав, закон и подзаконски прописи. Он ће на примерима из упоредног права показати да је међу законима и подзаконским прописима могуће извесно степеновање према њиховој правној снази и према томе одређени хијерархијски однос међу њима, али то ипак неће нарушити општи закључак да су три јединке из којих се састоји правни систем једне земље устав, закон и подзаконски акти.

Сваку од ових јединица аутор ће посебно изложити. Он ће у вези са уставом размотрити следећа три питања: прво, садржина устава и обим уставног регулисања, друго, сложена природа устава и његове специфичности и, треће, како се манифестује и у чему се огледа највећа правна снага устава у односу на друге правне прописе. Говорећи о закону, аутор расправља следећа питања: појам и врсте закона, обим и домашај законског регулисања, својства законских норми и правна снага закона. Пошто је изложио опште обележје подзаконских прописа и нека мерила за поделу међу њима, аутор је концентрисао своја излагања на уредбу „као најтипичнији и уједно најважнији подзаконски пропис” (стр. 107). На крају овог дела аутор утврђује однос између правних прописа и самоуправног права. Овај однос превасходно се утврђује у питањима садржине и санкције самоуправних општих аката, као и између сваке категорије правних прописа и самоуправног права у целини (свих самоуправних општих аката). Сва ова питања и односи излажу се полазећи од позитивног права СФРЈ.

Излагањима из овог дела, нарочито оним из његове друге главе, може се приговорити што су сувише заснована на правном систему СФРЈ, тако да поједини односи и акти у оквиру правног поретка нису карактеристични ни заједнички за све правне поретке. Због тога би, на пример, било боље да је излагање о самоуправним општим актима уследило на крају прве главе, јер се на том месту већ говори о правним прописима у Југославији. Мада нису правни прописи, самоуправни општи акти су специфичност правног система СФРЈ, па их је због тога требало изложити или на месту на коме се већ говори о специфичностима односа између правних аката у југословенском праву или пак на засебном месту у коме би било речи искључиво о јединицама правног система СФРЈ. Исто тако, у оквиру ових излагања, специфичности југословенског правног федерализма (непостојање строге правне субординације једних аката другим) требало је шире засновати на специфичностима самоуправног федерализма у СФРЈ. Даље, сматрамо да мерило за

разликовање закона од подзаконских прописа није довољно изоштрено, премда је у основи тачно. Јер, подзаконски прописи су они прописи „који су по својој правној снази испод закона” (стр. 106) првенствено због тога што су то општи акти секундарног и деривативног нормативног регулisaња, а не примарног и иницијалног, какви су закони. Своје теоријско оправдање уредаба, као најтипичнији представник подзаконских аката, може имати једино под условом да је хетерономан општи правни акт (у смислу да је везан за примарно нормативноправно регулisaње). У супратном, када би се уредбом вршило примарно и иницијално нормативноправно регулisaње, разлика између ње и закона била би изведена једино према формалним мерилима, што би значило кретати се у сфери правно-догматских разматрања.

У другом делу студије (стр. 135—200) реч је о настанку и важењу правних прописа. Ту се расправљају следећа питања: границе овлашћења правотвораца (уставотворца, законодавца, уредбодавца), ступање правних прописа (устава, закона, подзаконских прописа) на снагу и престанак важења правних прописа (устава, закона, подзаконских прописа). Ту се обрађује читаво мноштво конкретних правних питања везаних, пре свега, за ступање на снагу и престанак важења правних прописа. Овај део је, као и претходни, искључиво правна анализа покренутих питања и у њему је дошао до пуног изражаја ауторов очигледан смисао за прецизну, јасну, логичку и, чини се, максимално потпуну обраду тих питања.

Трећи део студије (стр. 201—278) би, према програмској оријентацији библиотеке „Идеје”, требало да буде ударни. У њему се говори о правним прописима у пракси, конкретно о пањуридикацији, пролиферацији правних прописа, покретљивости права, променама у својствима закона, поремећајима у хијерархији правних прописа, позитивном праву у формалноправном и социолошком смислу и о законима и људским слободама и правима. Право се овде не узима као „свет за себе”, већ као део друштва и времена у коме живимо. Ту се сагледавају друштвене силе које стварају право, излажу се циљеви који се њиме желе постићи, речју, правни поредак више се не изолује из друштвеног поретка. Из овакве комплексне анализе следе закључци: да савремени свет живи у епохи правног империјализма, који се огледа у томе што су све шири подручја друштвених односа уређена правним прописима (пањуридикација), чији број непрестано расте (пролиферација правних прописа). У сивилу и пустињи правних прописа све је мање оаза слободе и слободне акције. Та хоботница и лавина прописа прети чак да угуши и уништи сваку слободу иницијативе, јер се у друштву створио условни рефлекс да се за свако поступање модел тражи у правном пропису. Андре Мааро је упозоравао да би се савременом човечанству крај уместо потопа водом могао учинити хартијом; толико је тога на њој написано и наштампано. Правни би прописи, без сумње, дошли у сам врх штива исписаног на хартији. Премда има дубље друштвене корене, ова експанзија правног регулisaња не производи само промене и поремећаје у друштву већ и у сáмом правном поретку (већа покретљивост права,

промене у својствима закона — њихова све већа специјалност, стручност детаљност, дужина, пољуљани ауторитет, — поремећаји у хијерархији правних прописа и сл.), тако да постаје могућно разликовати позитивно-правни поредак у формалноправном (правни прописи које су донели надлежни органи, а које касније нису изменили нити укинули) и у социолошком (део позитивног права у формалноправном смислу који се у стварности, фактички, примењује) смислу. Саопштавајући нам ове истине, аутор је исписао најбоље странице свог рада. Ако се у дијагнози ове друштвене болести са аутором слажемо, не бисмо се могли сложити са рецептом прописаним за њено лечење. Излаз из ове болести није у медикаментима (инкорпорацији, кодификацији, ревизији и сл. правних прописа), којима се ублажавају лоше последице, већ оним, којима се отклањају узроци ове болести савременог чавечанства.

Студија проф. др М. Јовичића о закону и законитости има претежно карактер популарне научне правне монографије написане есејистичким стилем и маниром. Аутору је пошло за руком да на језгровит начин, течно и лако, без гломазне научне апаратуре (која је често камуфлажа за непостојећу научну садржину), али и без чвршће теоријске подлоге, скупи прегледно и логички распореди многа сазнања и чињенице везане за основну тему. При томе је он одабрао најквалитетнија сазнања и најсугестивније чињенице, чиме је показао своју супериорност у овој области. Своју супериорност показао је он још и у композицији и вештини писања своје студије. Она је, штавише, таква да се стиче варљив утисак да су њена прва два дела написана можда сувише рутински, за разлику од трећег дела, који улази у највише домете целе едиције у њеним досадашњим колима. Све време дружења с овом књигом њен аутор плени јасноћом, прецизношћу и садржинским богатством своје реченице. Но, у овој сводној оцени не може се прећутати извесна неадекватност наслова садржини студије. О закону је, *stricto sensu*, речи на свега седамдесетак страна, а о законитости ни толико. Додуше, термин „закон“ узима се у специфичном значењу, као синоним за све правне прописе, али како се у насловима речи узимају у њиховим општим, а не специфичним значењима, јер их је у таквим значењима тужешко објаснити, немогуће је одолети закључку да је поднаслов студије „Живот правних прописа“ адекватнији њеној садржини од наслова „Закон и законитост“. Уз то, он би више одговарао и популарном карактеру студије и неформализованом начину излагања тема у њој обухваћених. Штета је и што студији није приложена одабрана библиографија, мада њу, по правилу, књиге из библиотеке „Идеје“ не садрже. Овде је, међутим, било потребно да и она постане састојак књиге, јер у целој књизи готово да нема поменутог ниједног наслова, а број имена је неубичајено мали за број страна. Ипак је извесно да се аутор користио делима одређених аутора, па је најважнија дела и њихове ауторе требало пописати у одабраној библиографији.

После упоредноправног монографског обрађивања низа политичких институција и принципа (референдума, локалне самоуправе, одговорности носилаца јавних функција, омбудсмана и савременог федера-

лизма), проф. др М. Јовичић је неколико својих задњих чланака и монографија посветио теоријским и упоредноправним проучавањима правног поретка и појединим слојевима његове структуре. Реч је, пре свега, о његовој изврсној монографији „О уставу“ и чланцима о систему правних аката у појединим земљама (Француској, СССР-у). Ова, најновија студија, систематски наставља таква ауторова проучавања. На неки начин она их и своди, јер се у њој, као што рекосмо, појам закона узима у заједничком значењу за све правне прописе. Но, њена вредност није само у томе. Складно се уклапајући у програмску оријентацију библиотеке „Идеје“, аутор нам је резултате својих проучавања, методолошки и садржински, изложио на један друкчији начин у поређењу са досадашњим својим радовима. У овој његовој књизи тежиште је на друштвеној и правној пракси, па је отуда њен поднаслов, као што рекосмо, и њена права садржина. Живот правних прописа прати се у овој књизи у свим својим чињеницама и манифестацијама: почев од њиховог настанка, односно рођења, преко њиховог битисања, односно важења, све до њихове смрти, односно престанка важења. Цео један век правних прописа. Ова својеврсна биографија правних прописа није при том изложена суво ни догматско-позитивистички. Она, напротив, региструје и мери и животну вибрацију и пулсирање правних прописа. Због тога је она истовремено анатомија и физиологија, али и романсирана биографија правних прописа, реалистичка, разуме се.

др Ратко Марковић

Мр Лука Драгојловић — Милован Михајловић: КОМЕНТАР ЗАКОНА О УПРАВНИМ СПОРОВИМА СА СУДСКОМ ПРАКСОМ И РЕГИСТРОМ ПОЈМОВА, „Савремена администрација”, Београд, 1977, стр. 218.

Услов да се правна наука, правна пракса и квалитет законодавства у једној земљи развијају јесте постојање не само продубљених теоријских студија већ и добрих коментара закона, нарочито тзв. системских закона. Коментарисати један закон значи протумачити га, утврдити његов прави смисао што је, нема сумње, најфинија и најсложенија правна операција. Но, коментарисати закон, исто тако значи критички се према њему односити са становишта законодавне политике једне земље, што укључује могућност прекоревања законодавца и сугерисања бољих законских решења (коментарисање *de lege ferenda*). Сав тај посао коментарисања закона, да би се успешно обавио, захтева поседовање теоријских знања, великог искуства у примени закона и вештине и дара за тумачење права, које се не може просто научити. Изгледа да се у нашој земљи схватило од каквог су све значаја коментари закона, јер њихов број стално расте, мада не, у пропорционалној сразмери, и њихов квалитет. Тако смо, непосредно по доношењу Устава СФРЈ од 1974. године, добили и стручно објашњење Устава, прво у социјалистичкој Југославији (у капиталистичкој Југославији постојао је Коментар Устава од 1931. године од Л. М. Костића). Закон о управним споровима био је, од доношења (1952) до данас, предмет коментара више аутора. То важи и за нови Закон о управним споровима, који је ступио на снагу 1. јула 1977. године.

Идеја управног спора, тј. потчињавања рада управе судској контроли законитости, означава један од преломних момената у развоју законитости. Остварењем ове идеје управа, која је по природи свог посла склона ексцесима незаконитости, интровертности и изолацији, подводи се под право и обелодањује свој рад. Због тога је институт управног спора досад најпотпунији гарант законитости рада управе. Социјалистичка Југославија била је прва социјалистичка земља која је увела управни спор, што је било у вези са правцем изградње социјализма за који се Југославија била определила. Управни спор значио је једну у низу ефикасних мера у процесу дебиروقратизације и јачања одговорности управе. Одговорне и друштву лојалне управе нема ако сама управа има коначну реч о свом раду. Исти смисао и исто оправдање институт управног спора има данас у условима развијеног социјалистичког самоуправљања. Због тога се и сваки покушај који тежи да допринесе остварењу смисла, слова и духа Закона о управним споровима (ЗУС-а) у пракси мора оценити као прилог и допринос остварењу основних начела на којима се заснива политички систем социјалистичког самоуправљања, али и као допринос развоју наше правне теорије и праксе.

Коментар Закона о управним споровима Л. Драгојловића и М. Михајловића резултат је двојице аутора који су стекли драгоцено вишегодишње искуство у примени овог Закона (иако садржи и нове одредбе и институте, нови Закон преузима многа решења старог закона у управ-

ним споровима). Њихова тумачења морају се због тога респектовати, јер су она плод не само теоријских знања о овом институту, већ и аутентичног познавања праксе (а делом, свакако, и креирања праксе), као и проблема у примени Закона.

У свом коментару аутори су, најпре, у облику уводног објашњења, изложили суштину идеје управног спора и облике њене реализације у свету, у појединим подручјима која су касније образовала Југославију, као и у капиталистичкој и социјалистичкој Југославији. Потом су прешли на коментарисање појединих чланова Закона држећи се следеће његове систематизације: Основне одредбе (чл. 1—5); Управни спор (чл. 6—17); Надлежност и правна средства (чл. 18—22); Поступак (чл. 23—61); Обавезност пресуда (чл. 62—65); Посебне одредбе (чл. 66—76); Прелазне и завршне одредбе (чл. 77—80).

По заокружености и дубини обраде превазилазе карактер коментарисања и добијају карактер читаве мале студије коментари следећих чланова Закона: чл. 1 (оправдање и циљ управног спора); чл. 6 (предмет управног спора); чл. 10 (основи покретања управног спора); чл. 19—21 (правни лекови у управном спору); чл. 39 (начин решавања управног спора); чл. 62 (обавезност пресуда) и чл. 66 (захтев за заштиту слобода и права зајемчених уставом).

После коментара појединих чланова Закона, следи регистар законских појмова и библиографија. Регистар законских појмова је веома студиозан, аналитичан и погодан за поуздано и брзо обавештење корисника о законском појму који га интересује. Напротив, библиографија није ни изблиза потпуна, а библиографске јединице нису исписане према јединственом мерилу, са нетачним су навођењем звања и титула (када се већ усвојио тај принцип) аутора. Уз то, и овај део књиге, као и књига у целини, обилује штампарским грешкама.

Коментар Закона о управним споровима Л. Драгојловића и М. Михајловића може се оценити као врло успешно остварење у том роду правне књижевности. Аутори добро владају правилима тумачења закона и стваралачки их примењују, са смислом и осећањем. Примери из судске праксе увек се излажу на правом месту, када треба попунити правну празнину или одстранити двосмисленост или евазивност стилизације законске одредбе. Исто тако, на правом месту, аутори прибегавају примени одговарајућег средства тумачења, а као пример истичемо веома успешне облике историјског тумачења. Ауторима је пошло за руком да, у целини гледано, успоставе један функционалан и пропорционалан однос између стварног тумачења (егзегезе) одредаба Закона и пуке парафразе тих одредаба (која је, на жалост, у многим нашим коментарима закона честа).

Коментару се може пребацити да није имао одређену критичку дистанцу према одредбама Закона. Коментатору нису, као што се мисли, везане руке, у том смислу што он мора пошто-пото да образлаже и оправдава законска решења. Коментарисати закон не значи бити закључан у кавезу његових решења. Напротив, коментарисање закона повод је и за основано критиковање његових решења и могућност за укази-

вање на боља решења. А повода за такав однос према Закону о управним споровима било је и штета је што су аутори коментара одолели таквим изазовима. Исто тако, приликом коментарисања извесних чланова (нпр. чл. 3, 18. и сл. ЗУС-а) било би добро да су, поред других савезних закона, били узимани у обзир и оговарајући републички и покрајински прописи, како би се организациона решења управног спора сагледала у СФРЈ у целини, а не само у федерацији. Иначе, изузимајући ову примедбу, сматрамо да је позивање на друге прописе било у циљу систематског тумачења (што је било ређе) било потпунијег објашњења респективне законске одредбе (што је било чешће) дозирачно у оптималној мери, тако да аутори приликом тумачења института управног спора нису били сапети само одредбама матичног закона.

На крају, можемо закључити да ће коментар Закона о управним споровима А. Драгојловића и М. Михајловића корисно послужити и теорији и пракси, посебно у дограђивању, републичким и покрајинским прописима, многих института и одредаба новог Закона о управним споровима, гледајући са становишта поделе нормативне надлежности у овој области између федерације, с једне, и република и аутономних покрајина, с друге стране.

др Ратко Марковић

Уз књигу др Еве Берковић: „КВАЛИТЕТ ЖИВОТНОГ СТАНДАРДА”,
Економски институт, Београд, 1977. године.

1. Развој економске науке у социјализму је одређен како његовим структурним проблемима (генетичка условљеност), тако и односима који произилазе из друштвених одређења. Преко нормативног садржаја у друштвеној пракси и економској науци тежи се превазилажењу спонтанитета и анархичности у развоју друштва и производних односа. С обзиром на овакву природу захтева пред којима се налази економска наука, њен метод, а такође и сам предмет проучавања, доживљава сукцесивне реформулације које изражавају његово непрестано фактичко проширивање.

Историјски настанак социјалистичких привредних система је пред субјективне чиниоце као њихов непосредни задатак постављао дефинисање услова и усмеравање правца друштвене репродукције. Одређење за развој уз бржи пораст одељка и друштвене репродукције — које је било технолошки неминовно с обзиром на глобални и релативни положај социјалистичких привреда — подразумевало је развој теорије производње, док су односи расподеле и потрошње објективно третирани као квази технолошки проблеми репродукције. Модел производних односа у којем је друштвени рационалитет производње логички идентификован са централизацијом одлучивања, претварао је све друге економске односе категорије у формално-економску материју.

Ова фаза у развоју економске мисли је доживела двострука ограничења: друштвена, која проистичу из класних односа и у том смислу превазилазе оквири економске науке, јер се тичу односа у политичком систему у технолошка ограничења која се не могу решити у сопственим оквирима теорије производње. Ова ограничења проистичу из успоравања стопе раста друштвеног производа и пораста капиталног коефицијента, одакле проистиче и захтев за даљим релативним повећањем стопе акумулације у оквиру народне привреде. Ови показатељи показују ограничену рационалност датог система одлучивања који почива на једностраној развијености теорије производње и иницирају нове напоре у истраживању расподеле, како би се обезбедила њена повратна стимулација дејства на производњу.

Многобројне дискусије о робној привреди у социјализму добијају прави историјски значај тек када престану да буду апстрактна методолошка размишљања, а њихови резултати постану у правом смислу речи претпоставке континуитета репродукције. Теорија расподеле својим развојем доводи до формулисања новог облика и нивоа рационалности у социјализму, до нивоа удруженог рада, односно асцијација произвођача, као паралелног микроекономског субјективитета.

Да ли се може рећи да се социјалистичка теорија у овом моменту налази пред новом фазом свог развоја, која би била одређена стављањем односа потрошње у центар њеног интересовања, или је, пак, реч само о проширивању постојећих теоријских оквира и њиховом обogaћивању

новим садржајем који, је до скора, лежао ван њених оквира, дилема је о којој се, за сада, не може говорити. У сваком случају, проблеми економског рационалитета нису једини нити специфични проблеми политичке економије социјализма. Његови историјски циљеви се не могу свести само на раван производа, а његови квалитети идентификовати са високом стопом раста. Сазревање социјализма претпоставља афирмацију нових друштвених вредности које се изражавају у промењеном укупном друштвено-економском положају човека и произвођача. Свакако да је човекова слобода од оскудице и страха за егзистенцију услов сваког његовог одговорног укључивања у друштвену репродукцију, па иако произвођач као појединац није у методолошком смислу полазна основа за истраживање законитости развоја социјалистичких привредних система, он је свакако, њихово исходиште. Задовољавање потреба људи и разноврсност облика њиховог живота постаје много адекватнији критериј за оцену успешности функционисања привредног система, него што је то апсолутизована стопа раста.

Свест о потреби да се социјалистичке привреде третирају и са овог аспекта је већ присутна у науци, и то како у земљама чије привреде имају формалноробни карактер (1), тако и у нашој (2) што је својеврсна потврда супстанцијалног значаја теорије животног стандарда за социјалистичку економску мисао.

Полазни став у овој литератури је заједнички, и може се одредити схватањем да се лична потрошња радника, која се везује за расподелу према раду, јавља само као основни облик система односа кроз које се радници као носиоци радне снаге репродукују. Неробни карактер радне снаге опредељује да учешће радника у расподели националног дохотка не буде одређено потребама репродукције датог типа друштвених односа и стога везано за потребни производ, а читав вишак производа био материјална основа конзервације тог односа. Напротив, у социјализму је вишак производа основ његовог развоја. Стога се репродуковање радних способности човека појављује као функција већег броја друштвених чинилаца који знатно превазилазе обим (приватносвојинске) репродукције радне снаге кроз личну потрошњу.

2. Књига др Еве Берковић, као и ранији текстови истог аутора, посвећена је истраживањима личне потрошње и са њом повезаним друш-

(1) Мада су текстови обично мањег обима (чланци и слично), ипак се среће и један број широк студија, од којих наводимо само неколико:

— Celiková syntetická štúdia o teóriji socialistického spôsobu života, Vyskumny ústav životnej úrovne, Bratislava, 1975.

— A. Heller: Систем потреба и друштво удружених произвођача, Марксизам у свету 11/75, као и други чланци у овом тематском броју.

— Е. И. Капустин: Социјалистички образ живљи и јего економическиј аспект, Институт економики АН СССР, Москва 1974.

— П. С. Мстиславскиј: Народное потребление при социализме, АН СССР, Москва 1961.

— В. В. Радајев: Потребности как экономическая категория социализма, Муст, Москва, 1970.

(2) Б. Шефер: Животни стандард и привредни развој Југославије, Информатор, Загреб, 1965.

— В. Тричковић: Проучавање потрошачке тражње са посебним освртом на анализу породичних буџета, Београд, 1971.

— Ј. Штахан: Животни стандард у Југославији, Загреб 1974.

— Хренологија, св. I, Београд, 1969.

твеним односима. Садржи три дела: Прилаз проблему, Животни стандард и тип друштва и Развој животног стандарда у Југославији у протекле три деценије.

У првом делу књиге аутор дефинише појам и структуру животног стандарда. При томе он усваја уже схватање по којем ова категорија обухвата два главна подручја која се могу економски квантификирати, као и низ додатних одређења, чија су обележја претежно квалитативна.

Основни елементи животног стандарда су лична потрошња која „обухвата потрошна добра и услуге које служе за подмирење потреба појединаца, односно породице, а подмирују се из личних прихода“ (ст. 32) и друштвене потрошње која „обухвата тзв. нематеријалне елементе животног стандарда, као што су образовање, здравствена и социјална заштита, брига друштва о деци, култура, хигијенски стандард, физичка култура, друштвена и лична сигурност и сл. Они се алиментирају из заједничких фондова које удружени рад одваја и користи за солидарно подмиривање друштвених потреба на самоуправном принципу“ (ст. 38—39). Главним елементима животног стандарда треба додати и један низ околности које аутор назива општим условима живота (урбанизација и слично) (ст. 43).

Подела коју аутор користи за излагање методолошки није сасвим доречена, а резерве се могу ставити и у погледу њеног домаћаја. Упркос томе, она задовољава захтеве емпиричке анализе и омогућује временско и просторно упоређивање серија, као и уочавање тенденција развоја. Основна критичка примедба коју треба изрећи предложеној подели (иако се она среће у готово свим текстовима из ове области — домаћим, совјетским, источнонемачким и другим, те није упућена самом аутору, него има начелни карактер), састоји се у томе што се, по нашем мишљењу, њоме ставља у први план фетишистички приступ потрошњи (потрошња је однос човека и материјалног добра односно услуге), уместо да се инсистира на другачијој друштвеној природи двају агрегатних облика потрошње. Аутор овакву потребу и сам примећује па указује на расподелу према раду, односно према принципу солидарности као основу двају облика потрошње у оквиру животног стандарда, али овом одређењу даје акцесорни карактер, уместо да учини обрнуто.

Овако дефинисани елементи животног стандарда почивају на индивидуалистичкој перцепцији циља економске активности, јер се у личној потрошњи тежи употребној вредности потрошног добра, а у односима друштвене потрошње најчешће остварују неке нематеријалне услуге. У макро размерама, међутим, и друштвена потрошња је материјална, само што се употребна вредност њоме обухваћених материјалних добара не исцрпљује у индивидуалном присвајању, већ у паралелизму многобројних односа поводом истог материјалног добра. То показује да се разликовање личне и друштвене потрошње у суштини своди на њихово друштвено (вредносно) разликовање, а не физичко — у погледу својстава или употребних вредности. Но ваља, такође, приметити да овакав приступ проблемима животног стандарда, ма колико био логичан, за сада није примењив у емпиричким истраживањима, у којима се и даље користе индуктивни, социјално неутрални методи анализе који су развијени

још у оквиру почетака статистичке методологије (Енгел) или еклектичке грађанске економије (Маршалова анализа тражње). Аутор је покушао да учини корак преко граница ове формалне поделе, јер је два облика потрошње везао и за односе расподеле; код практичног дефинисања или класификовања опет се, међутим, враћа опробаним критеријима.

3. Други — централни — део књиге је посвећен односу животног стандарда и типа друштва. У њему аутор конфронтира два различита приступа проблемима потрошње: онај који постоји у грађанским друштвима (Ростовљев концепт *mass consumption society*), уобичајено се назива потрошачким друштвом или, ређе, по Галбрајту, друштвом изобиља (*the affluent society*), и други којег карактерише, или треба да карактерише аутентични социјалистички карактер односа потрошње. Овај други модел потрошње (начин живота) „треба да хармонично обухвати материјалне, духовне и друштвене аспекте” (ст. 80), насупрот једностраности и површности захтева који проистичу из потрошачке психологије.

Размишљајући о социјалистичком начину живота, аутор правилно указује на чињеницу да социјалистичка друштва до сада нису развила сопствене моделе животног стандарда. Ово утолико пре важи за наше због његове отворености према свету и његове релативне неразвијености. Неизграђеност социјалистичких односа се посебно манифестује у присутности елемената престижне потрошње који представљају „карактеристике потрошачког друштва типичног за грађанске средине, тако и особености типичне за ситуације када је тек превазиђена историјска глад велике масе становништва” (стр. 91). Велика тражња аутомобила и кућа за одмор, као најскупљих објеката у кругу трајних потрошних добара, често пре задовољавања многих основнијих потреба, показују такву неизграђеност. Пошто није једноставно идентификовати елементе потрошачког понашања у актуелним процесима потрошње, самоуправно друштво често губи контролу над односом — јединством личне и друштвене потрошње, услед чијег се раздвајања и у социјализму човек може претворити у *homo consumensa*. Изграђивање ове везе и усклађивање средстава намењених овим облицима потрошње представља, по мишљењу аутора, претпоставку и садржину социјалистичког начина живота. Степен њихове усклађености је мера квалитета животног стандарда (ст. 99). Будући да се овај однос не може ни успоставити ни усмеравати независно од постојања привредних субјеката и њихових преференција, то се образовање потрошача како би разликовали своје аутентичне преференције од оних које то нису, појављује као битна компонента социјалистичког начина живота. Организационо је везана за облике друштвене потрошње, а садржински представља процес усвајања културних и естетских вредности, насупрот стихижности у формирању потрошачке психологије.

Аутор разликује још једну категорију која, будући да не представља облик личне потрошње, а не одговара ни његовој дефиницији друштвене, представља, по утиску читаоца, гранично подручје које аутор назива друштвено организовано потрошњом. У књизи се наводе

два примера: исхрана и прање рубља, који могу да буду, по мишљењу аутора, боље организовани уколико би се обављали у неком облику у којем би због специјализације било могуће остварити ефекте економије обима, а не у домаћинствима, као до сада (ст. 122).

Алтернативни правац развоја је у пракси већ провераван: „ствари би вероватно узеле другачији ток, да је иницијатива започета у периоду после рата подржана и развијена, наравно обogaћена разноврсним облицима које развијена техника пружа” (ст. 121).

Проблеми н које аутор указује у овом другом, најважнијем делу књиге су не само суштински проблеми политичке економије социјализма, већ превасходно економске политике социјалистичких друштава. Стога се читалац, уз пуно разумевање за аргументе и тежње аутора да формулише принципе квалитетнијег облика животног стандарда, не може да отме утиску да су потрошачке манифестације схваћене као наш данак неразвијености, техничкој и друштвеној. Извесно је, међутим, да развој прерабивачких капацитета, дакле, производња средстава за живот, може да реши многобројне економске проблеме са којима је друштво суочено, а у првом реду да апсорбује велике количине радне снаге и изазове деловање инвестиционих мултипликатора са релативно малим обимом иницијалне акумулације. Отворена и демократска земља у развоју, као што је наша, не може да у кратком року развије сопствену технологију (ма колико то било опортунo), нити да преко ноћи промени културне традиције наслеђене из капитализма, а често много старије и од њега самог. Борба против потрошачке психологије није само у поткопавању њене културне основе, већ, пре свега, у развоју алтернативне технологије која ће великосеријском производњом квалитетних стандардних компоненти омогућити њихово оптимално комбиновање како са становишта потреба потрошачких јединица, тако и са аспекта рационалности производње. Основ није, дакле, у неразвијености, него у неорганизованости производње и девалвацији квалитета. Самоуправни привредни систем који почива на (још увек нормативној пре него индикативној) претпоставци о мобилности акумулације нема стварних потреба да вештачки ствара тражњу, јер се средства могу алоцирати у грану за чијим производима постоји аутентична тражња. Борба против потрошачког понашања и психологије је борба против групносојинских и других несамоуправних односа, дакле, борба за рационалног произвођача, а не само борба за рационалног потрошача. Основни правци потрошње су одређени већ у претходној фази привредног живота — у производњи и расподели, нарочито наменској, секундарној и интерној, па је то право поље борбе за виши квалитет животног стандарда. Тек када се разбије илузија о потрошачкој суверености и апсолутној слободи у располагању дохотком, и у потрошачевој свести се јави сазнање о генеричкој одређености његовог дохотка, дакле и потрошње, биће могуће радикално изменити структуру потрошње. Селективна дестимулација се може постићи и парцијалним мерама у систему расподеле: опорезовањем или одузимањем ренте стечене помоћу промета некретнина, саобраћајним реше-

њима у великим градовима се дестимулише коришћење приватних аутомобила и слично.

Извесно је да се и у аутономним оквирима потрошње може утицати на њен развој, на пример, реафирмисањем друштвено организоване потрошње — али је отворено питање да ли би просторна централизација неких потрошачких функција сама по себи значајно рационалисала потрошњу. Мислимо да прави одговор није у промени субјеката потрошње, него у даљој вертикалној диференцијацији процеса производње, који би обухватили многе до сада потрошачке функције или процесе: изнајмљивање аутомобила уместо њихове куповине, нова урбанистичка и просторна решења у грејању просторија, воде, производња смрзнуте или полуготове хране, брига о деци у условима приближним старању у породици, а не у дечјим установама сличним болницама или касарнама, урбанизована насеља — хотели са дугорочним закупом, а не викендице и слично. Једном речју, алтернатива је у даљој специјализацији производње за потрошњу, али без супституисања домаћинства. Ваља приметити да овакав закључак прихвата и сам аутор помоћу разликовања изведених и основних потреба (ст. 213), те наша примедба нема карактер полемике о суштини, већ пре о форми задовољавања потреба.

4. Трећи део књиге Еве Берковић је документационог карактера и садржи под насловом „Развој животног стандарда у Југославији у протекле три деценије“, изузетно значајна и аргументована запажања аутора а развоју појединих елемената животног стандарда. Уз коришћење обимне статистичке документације о позицијама животног стандарда, нарочито о регионалној дистрибуцији ефеката његовог пораста, аутор показује, с једне стране, његов пораст, али, са друге, и тенденцију да се он квалитативно мења у складу са усвојеним социјалистичким друштвеним опредељењима, јер је стопа пораста средстава друштвене потрошње у посматраном периоду знатно виша од стопе пораста средстава личне потрошње.

Од ставова изнетих у закључним разматрањима указаћемо само на онај који је, по нашем мишљењу, суштински: самоуправљање је пут за „успостављање интегритета друштва и интегритета личности“... „значи једну огромну могућност да се потпуно одбаци концепт потрошачког друштва и побе путем стварања аутентичног стила живота“ (ст. 216).

Светислав Табороши

ДР АЛЕКСАНДАР ПЕЛЕШ

Вест о изненадној смрти др Александра Пелеша, професора правних факултета у Сарајеву и Мостару, дубоко је ожалостила његове бројне колеге и пријатеље широм наше земље. Жалост је у толико већа што је покојни Пелеш спадао у ред оних, у нас још увек малобројних, који су, не губећи време на безначајним пословима, сигурно ишли трновитом стазом науке и за мање од петнаест година универзитетске каријере стигли до највишег наставничког звања, а да при том буду активни у сваком погледу. И док се присећамо његовог животописа, испуњеног до последњег дана наставним, научним и друштвено-политичким радом, питамо се да ли је у нашим условима могуће све то постићи за тако кратко време, пре навршене четрдесете године живота. Основни подаци о тој многострукој делатности, која ни приближно не може да буде обухваћена пригодном биографијом, осветљавају један изузетан животни пут, једно дело које је целовито иако је неочекивано грубо прекинуто. Чини нам се да је Саша Пелеш дао све што је могао дати, а добро знамо да је могао још много давати. Можда зато што је његова појава у науци била као светлост која изненада блесне и исто тако утрне.

Рођен је у Тузли 7. октобра 1937, Александар Пелеш је дипломирао на Правном факултету у Сарајеву 29. јуна 1960, а одмах по одслужењу обавезног војног рока постао је асистент на томе Факултету за међународно јавно право (1961). На њему је, после одбрањене докторске дисертације под насловом: „Међународни уговори и треће државе“, изабран за доцента (1964), ванредног (1970) и редовног професора (1975). Свестан да је за наше прилике врло млад отпочео универзитетску каријеру, Пелеш се трудио да својим радом оправда поверење које му је указано, што му је доносило нове обавезе. Обављао је низ дужности на Правном факултету и Универзитету у Сарајеву, предавао у Центру за ванредно студирање у Зеници и одељењима Правног факултета у Бања Луци и Мостару. После оснивања Правног факултета у Мостару изабран је за његовог редовног професора и декана, на коме положају је остао до смрти.

Истовремено је био члан многих тела друштвено-политичких и стручних организација међу којима и Југословенског удружења за

међународно право. У том Удружењу је био и члан Извршног одбора, на последњој Скупштини, одржаној у Сплиту 6. марта 1976, изабран је за члана Уређивачког одбора „Југословенске ревије за међународно право“, на којој дужности је остао до краја живота. Пелеш је такође више година био вредан члан Међуресорске комисије Савезног секретаријата за иностране послове за права човека и Одбора за обележавање Деценије борбе против расизма и расне дискриминације (1973—1983). Југославију је достојно заступао у Комитету УН за уклањање расне дискриминације (1970—1971) и у групи владиних стручњака који су се у оквиру УНЕСКО-а бавили израдом Декларације о расама и расним предрасудама. Међу многим признањима која је добио за свој неуморан рад посебно место заузима Орден рада са златним венцем (1974). Радио је и радећи добија многе битке, али је последњу прерано изгубио. Зато је жалост тако велика.

Она је још већа када се прегледају његови објављени радови, који заслужују пажњу научне јавности не само по броју већ и по питањима која је обрађивао и закључака до којих је долазио. Већ сами наслови показују велико Пелешово интересовање с једне стране за најважнија питања теорије права, посебно међународног права, а с друге, за поједине шире области међународног права и међународних односа.

Као и многи млади научно радознали људи, Пелеш је у првим годинама свога научног рада обрађивао најопштија питања науке којој се посветио, па је разумљиво што у њима има највише тежње за оригиналношћу. То се нарочито огледа у радовима као што су: „Однос или норма (прилог дискусији о природи међународног права)“ (Преглед, 1963, стр. 355—370) и „Легислативни моменти у регулсању међународних односа“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1963, стр. 115—131) које је објавио још као млад асистент. Следе чланци такође општег значаја: „О конституисању науке о међународним односима“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1964, стр. 159—175), „Међународноправни субјект“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1965, стр. 81—99), „Међународно право и међународноправни поредак“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1966, стр. 81—96), „Наука о међународном праву — једна или двије засебне дисциплине?“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1968—1969, стр. 141—151), „Суверенитет држава и савремено међународно право“ (Правна мисао, 1969, бр. 5—6, стр. 31—39) и чланци посвећени појединим актуелним питањима: „Споразум о космосу“ (Преглед, 1967, бр. 6, стр. 623—629), „Вијетнам и америчка теорија међународног права“ (Преглед, 1968, бр. 9, стр. 279—292), и „Супер-силе и међународноправни поредак“ (Правна мисао, 1969, бр. 9—10, стр. 32—38).

Не мању пажњу заслужују радови посвећени појединим областима међународног права. То пре свега важи за уговорно право којим се, попут многих наших интернационалиста (посебно универзитетских наставника), бавио таком читавог свог научног рада. Поред докторске дисертације питањима уговорног права посветио је неколико радова, као што су: „Уговор у корист трећег у међународном праву“ (Зборник

Правног факултета у Загребу, 1966, бр. 3—4, стр. 351—360), „Дејство међународних уговора према трећим државама“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1970, стр. 93—112), „Правна ваљаност међународног уговора закљученог под принудом“, „Три примједбе на Нацрт правила међународног уговорног права“ (Међународни проблеми, 1967, бр. 4, стр. 101—109), „О поступку закључења међународних уговора СФРЈ, са посебним освртом на учешће република и покрајина“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву 1976, стр. 169—175), вероватно један од последњих ако не и последњи рад који је објавио.

Проучавање уговорног права није било подстакнуто само интересовањем за један од главних формалних извора међународног права. Оно је требало да Пелешу разреши тајну односа између свеопштег међународног правног поретка и посебних правних поредака. Тај проблем је посматран у односу између Уједињених нација, с једне, и других организација (пре свега регионалних) и држава, с друге стране. Отуда су Уједињене нације и њихов правни поредак у средишту Пелешевог интересовања, без обзира да ли га сматра за општеважећи или за један од постојећих. Када се томе дода посматрање односа између уговора и других формалних извора међународног права — обичаја и општих правних начела признати ход просвећених народа — лако је закључити да радови из ове групе представљају логичан наставак претходних. У Пелешовом случају је то занимљивије зато што је чланак „Правни положај држава нечланица ОУН“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1962, стр. 199—218) први његов рад који је објављен, за којим ће уследити чланак „Политички систем Организације уједињених нација и међународно право“ (Преглед, 1963, бр. 7—8, стр. 39—59). Овим питањима вратиће се у каснијим радовима: „Регионални споразуми и право на самоодбрану“ (Југословенска ревија за међународно право, 1969, бр. 2, стр. 206—214), „ОУН и државе нечланице“ (Развој и перспективе Уједињених народа, Загреб 1973, стр. 155—171), „Перспективе и правци ревизије Повеље Уједињених нација“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1975, стр. 381—389).

Колико год били значајни поменути радови, име Александра Пелеша остаће забележено у нашој науци можда највише због доприноса проучавању проблема расне дискриминације, чему је углавном посветио другу половину своје иначе кратке научне делатности. То његово интересовање било је наговештено чланком „Права човјека“ (Преглед, 1968, бр. 11—12, стр. 521—535) после кога је уследио низ радова: „Уједињене нације и расна дискриминација“ (Уједињене нације и савремени свет, Београд 1970, стр. 188—197), „Међународноправна забрана расне дискриминације“ (Анали Правног факултета у Београду, 1972, бр. 1—3, стр. 419—428), „Појам расе у међународној дефиницији расне дискриминације“ (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1972, стр. 132—148), „Претпоставке, настанак и развој међународноправне забране расне дискриминације“ (Правна мисао, 1974, бр. 3—4, стр. 21—30), „Мјере имплементације у Конвенцији о укидању свих облика расне дискриминације“ (Југословенска ревија за међународно право, 1971, бр. 3, стр. 343—370, и

под истим насловом чланак у истом часопису за 1974, бр. 1—3, стр. 44—54), „Право на петицију у Међународној конвенцији о уклањању свих облика расне дискриминације” (Југословенска ревија за међународно право, 1973, бр. 1—3, стр. 11—136), „Настанак и примјена члана 15. Конвенције о уклањању свих облика расне дискриминације” (Зборник Правног факултета у Загребу, 1972, бр. 1—2, стр. 223—232), „Комитет за уклањање расне дискриминације” (Анали Правног факултета у Београду, 1973, бр. 6, стр. 9—20), „Нови моменти у раду Комитета за уклањање расне дискриминације” (Међународни проблеми, 1972, бр. 4, стр. 131—150), „Принудне мјере за обезбеђивање ефикасности међународно-правних правила која обавезују на уклањање расне дискриминације (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1973, стр. 275—290), „Међународна конвенција о сузбијању и кажњавању злочина апартхеида” (Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1974, стр. 253—265). Систематизоване закључке изложио је у више предавања преко Радио Сарајева, која су објављена под заједничким насловом: Расна дискриминација и међународно право” (Радио Сарајево, Трећи програм, 1974, бр. 3). Међутим, изнад свега стоји књига под истим насловом у издању сарајевске „Свјетлости” (1977). У овом несумњиво најбољем делу, које, на жалост, није доживео да види објављено, Пелеш је систематски изложио резултате вишегодишњих истраживања, користећи не само бројну литературу и документацију међународних организација већ и искуство стечено у Комитету УН за уклањање расне дискриминације. Чињеница да је то једино дело о расној дискриминацији које је у нас објављено довољно говори о његовом значају. Његова вредност је, међутим, већа јер се у њему додирују многобројна питања од значаја за теорију међународног права и међународних организација, па ће бити чешће коришћено него што би се по наслову дало наслутити.

И док Пелешови радови чекају озбиљну стручну оцену његовим колегама и пријатељима остаје сећање на један изузетно драги лик.

М. Б. Милојевић

ДВАДЕСЕТ ПЕТ ГОДИНА ДЕЛОВАЊА НАШЕГ ЧАСОПИСА

Ове 1978. године навршава се двадесет пет година од оснивања и изласка из штампе првог броја часописа „Анали Правног факултета у Београду“. Од тада наше гласило почело је редовно да објављује запажене радове и прилоге професора и асистената Правног факултета у Београду, других правних факултета у Југославији, радове наших познатих научних, стручних и друштвено-политичких радника, као и низ прилога еминентних стручњака и професора из иностранства.

На челу првог, у ствари оснивачког уређивачког одбора, налазио се наш уважени и познати професор др Михаило Константиновић, тадашњи шеф Катедре за грађанско право Правног факултета. Захваљујући његовом великом ауторитету, љубави за наш часопис, напорима за организовање научног рада и неуморном залагању, „Анали“ су од почетка „стали на ноге“ и појавили се као ново гласило од утицаја на развој права и правне науке.

После проф. др М. Константиновића, дужност одговорних уредника „Анала“ преузели су преминули професор и академик др Милан Бартош и наш и данас веома активни професор др Борислав Благојевић. Они су даље развили драгоцену делатност „Анала Правног факултета“. После њих, у једном дужем периоду, све до избора садашњег уређивачког одбора, на челу редакције часописа био је професор др Војислав Бакић, који је много допринео развоју часописа и његовој афирмацији.

Нов уређивачки одбор, преузимајући дужност уређивања часописа, жели и, сматра за своју дужност, да се у име свих сарадника и читалаца „Анала“ захвали свим досадашњим одговорним уредницима и члановима уређивачког одбора на њиховом свесрдном залагању на унапређењу часописа, сећајући се с посебним пијететом преминулог професора Бартоша.

„Анали Правног факултета у Београду“ нису први часопис у новој историји Правног факултета. Први часопис био је „Архив за правне и друштвене науке“, основан 1901. године, који је од тада, с прекидима у току I и II светског рата, непрекидно излазио и данас развија своју изузетно вредну делатност. Захваљујући свом стварно великом реномеу, значају за развој правне мисли у Југославији, улози која му је природно била намењена у условима после Народно-ослободилачког рата и Социјалистичке револуције, „Архив“ је 1945. године преузео Савез удружења правника Југославије и он је од тада гласило Савеза. У новим условима, „Архив“ је задржао свој утицај на развој права и правне науке у Југославији. Професори и асистенти Правног факултета у Београду су показали упоредну активност и у часопису „Архив“ и часопису „Анали“, сматрајући увек да им је дужност и част да буду активни и у једном и у другом часопису. Они су поносни посебно због чињенице што се данас на челу уређивачког одбора „Архива“ налази академик др Јован Борђевић, професор Правног факултета у Београду.

Нов уређивачки одбор „Анала“, следећи углед часописа који су му створили досадашњи уређивачки одбори и одговорни уредници као и резултате њиховог плодносног рада, настојаће да то сачува и са своје стране уложи труд даљој изградњи и учвршћивању угледа „Анала Правног факултета у Београду“.

САДРЖАЈ

Др Радомир Лукић: Борбе Тасић — — — — — 1

ЧЛАНЦИ

Др Борислав Благојевић: Право земаља у развоју и савремена правна наука — — — — — 7

Др Стеван Врачар: Претпоставке научног проучавања правног система Југославије — — — — — 17

Др Предрог Шулејић: Грански принцип организовања осигурања као уставно начело и његово спровођење у пракси заједница осигурања — — — — — 51

Др Владан Станковић: Једна значајна кодификација — — — — — 71

Др Владета Станковић: Појам социјалистичког самоуправног привредног система Југославије — — — — — 85

Лидија Баста: Да ли је и Аустрија увела Омбудсман? — — — — — 95

ПРИЛОЗИ

Др Златија Букић-Вељовић: Основне карактеристике новог Устава Народне Републике Кине — — — — — 105

Др Иван Матовић: Смисао и домашај другог новелирања југословенског закона о опћем управном поступку — — — — — 114

Милан Вујичић: Нови Статут града Београда — — — — — 129

Мр Гордана Вукадиновић: Природно стање човека — основ и оквир природноправног схватања Жан-Жак Русоа — — — — — 141

Мр Миодраг Панић: Неке социо-економске карактеристике спољне економске миграције југословенске радне снаге — — — — — 159

СУДСКА ПРАКСА

Др Миленко Јовановић: Одлучивање о необразложеној жалби — 172

Др Загорка Симић-Јекић: Кривично право — — — — — 175

НОВО ЗАКОНОДАВСТВО

Владимир В. Водинелић: Осврт на Нацрт Закона о праву својине и другим стварним правима на непокретностима у СР Србији 186

Мр Весна Ракић: Брачни и патернитетски спорови по закону о браку и породичним односима СР Хрватске — — — — — 196

ПРИКАЗИ

Др Ратко Марковић: Др Миодраг Јовичић, Закон и законитост — Живот правних прописа — — — — — 207

Др Ратко Марковић: Мр Лука Драгојловић — Милован Михајловић, Коментар закона о управним споровима са судском праксом и регистром појмова — — — — — 212

Мр Светислав Таборши: Уз књигу др Еве Берковић, „Квалитет животног стандарда — — — — — 215

IN MEMORIAM

Др Момир Милојевић: Др Александар Пелеш — — — — — 221

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Др Радомир Лукић: Борбе Тасић</i> — — — — —	1
<i>Др Борислав Благојевић: Право развивающихся и современная юридическая наука</i> — — — — —	7
<i>Др Стеван Врачар: Предпосылки научного изучения правовой системы Югославии</i> — — — — —	17
<i>Др Предраг Шулејић: Отраслевой принцип организации страхования как конституционное начало и проведение его в практике страховых обществ</i> — — — — —	51
<i>Др Владан Станковић: Одна значительная кодификация</i> — — —	71
<i>Др Владета Станковић: Понятие социалистической самоуправительной хозяйственной системы Югославии</i> — — — — —	85
<i>Лидија Баста: Ввела ли и Австрия Омбудсман?</i> — — — — —	95

ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Др Златија Букић-Вельовић: Основные характеристики новой Конституции Народной Республики Китай</i> — — — — —	105
<i>Др Иван Матовић: Смысл и достигаемость второго дополнения и переработки югославского закона об общем управительном судопроизводстве</i> — — — — —	114
<i>Милан Вујичић: Новый статут города Белграда</i> — — — — —	129
<i>Мр Гордана Вукадиновић: Естественное положение человека-основа и рамки естественноправовых понятий Жан-Жак Руссо</i> —	141
<i>Мр Миодраг Панић: Некоторые социально-экономические характеристики внешней миграции югославской рабочей силы</i> —	159

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

<i>Др Миленко Јовановић: Решение о немотивированной жалобе</i> —	172
<i>Др Загорка Симић-Јекић: Уголовное право</i> — — — — —	175

НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

<i>Владимир В. Водинелић: Обзор Проекта Закона о праве собственности и других действительных правах на недвижимости в СР Сербии</i> — — — — —	186
<i>Мр Весна Ракић: Брачные и отцовские споры по закону о браке и семейных отношениях СР Хорватии</i> — — — — —	196

ОБЗОРЫ

<i>Др Ратко Марковић, др Миодраг Јовичић: Закон и законность-жизнь правовых предписаний</i> — — — — —	207
<i>Др Ратко Марковић: Мр Лука Драгојловић, Милован Михајловић, Коментарий на закон об управительных спорах с судебной практикой и реестром понятий</i> — — — — —	212
<i>Мр Светислав Табароши: С книгой др. Евы Беркович „Качество жизненного стандарта“</i> — — — — —	215

IN MEMORIAM

<i>Др Момир Милојевић: Др Александар Пелеш</i> — — — — —	221
--	-----

CONTENTS

Dr Radomir Lukić: Đorđe Tasić — — — — — 1

ARTICLES

<i>Dr Borislav Blagojević: The Laws of Developing Countries and Contemporary Law</i> — — — — —	7
<i>Dr Stevan Vračar: Pre-Requisites for Scientific Analysis of the legal system of Yugoslavia</i> — — — — —	17
<i>Dr Predrag Sulejić: The Principle of Branch Organisation of Insurance as a Constitutional Provision and its Implementation in the Practice of Insurance Societies</i> — — — — —	51
<i>Dr Vladan Stanković: A Significant Codification</i> — — — — —	71
<i>Dr Vladeta Stanković: The Concept of the Socialist Self-managed Economic System of Yugoslavia</i> — — — — —	85
<i>Lidija Basta: Has Austria Introduced Ombudsman Too?</i> — — —	95

CONTRIBUTIONS

<i>Dr Zlatija Đukić-Veljović: The main characteristics of the new Constitution of the People's Republic of China</i> — — — — —	105
<i>Dr Ivan Matović: The scope and meaning of the second abbreviation of the Yugoslav General Administrative Procedure Law</i> — —	114
<i>Milan Vujičić: The new Statute of the City of Belgrade</i> — — —	129
<i>Mr Gordana Vukadinović: The natural state of man — basis and scope of the theory of Jean Jaque Rousseau</i> — — — — —	141
<i>Mr Miodrag Panić: Some socio-economic characteristics of the external economic migration of the Yugoslav labour force</i> — — —	159

COURT PRACTICE

<i>Dr Milenko Jovanović: Passing decisions on unexplained complaints</i>	172
<i>Dr Zagorka Simić-Jekić: Criminal Law</i> — — — — —	175

NEW LEGISLATURE

<i>Vladimir V. Vodinelić: Review of the Draft Law on ownership rights and real rights on real estate in SR Serbia</i> — — — — —	186
<i>Mr Vesna Rakić: Marital and paternal disputes under the Marriage and Family Relations Law of SR Croatia</i> — — — — —	196

REVIEWS

<i>Dr Ratko Marković: Dr Miodrag Jovičić, The Law and Legality — the life of a legal regulation</i> — — — — —	207
<i>Dr Ratko Marković: Mr Luka Dragojlović, Milovan Mihajlović — Commentary on the Administration Dispute Law with Court Practice and word register</i> — — — — —	212
<i>Mr Svetislav Taboroši: Supplement to the book by dr Eve Berković: „The quality of the standard of living”</i> — — — — —	215

IN MEMORIAM

<i>Dr Momir Milojević: Dr Aleksandar Peleš</i> — — — — —	221
--	-----

SOMMAIRE

Dr Radomir Lukić: Đorđe Tasić — — — — — 1

ARTICLES

<i>Dr Borislav Blagojević: Le droit des pays en voie de développement et la science juridique contemporaine</i> — — — — —	7
<i>Dr Stevan Vračar: Les hypothèses de l'étude scientifique du système juridique de la Yougoslavie</i> — — — — —	17
<i>Dr Predrag Sulejić: Le principe selon les branches de l'organisation de l'assurance en tant que principe constitutionnel et son application dans la pratique des communautés d'assurance</i> —	51
<i>Dr Vladan Stanković: Une codification importante</i> — — — — —	71
<i>Dr Vladeta Stanković: La notion du système économique autogestionnaire socialiste de la Yougoslavie</i> — — — — —	85
<i>Lidija Basta: Est-ce que l'Autriche a introduit l'Ombudsman?</i> — —	95

VARIÉTÉS

<i>Dr Zlatija Đukić-Veljović: Les caractéristiques fondamentales de la nouvelle Constitution de la République Populaire de Chine</i> —	105
<i>Dr Ivan Matović: La signification et la portée de la deuxième innovation de la loi yougoslave relative à la procédure administrative générale</i> — — — — —	114
<i>Milan Vujičić: Le nouveau Statut de la ville de Belgrade</i> — — —	129
<i>Mr Gordana Vukadinović: L'état naturel de l'homme — le fondement et le cadre de la conception de droit naturel de J.-J. Rousseau</i>	141
<i>Mr Miodrag Panić: Quelques caractéristiques socio-économiques de la migration économique extérieure de la main d'oeuvre yougoslave</i> — — — — —	159

JURISPRUDENCE

<i>Dr Milenko Jovanović: Décisions sur l'appel non motivé</i> — — —	172
<i>Dr Zagorka Simić-Jekić: Droit criminel</i> — — — — —	175

NOUVELLE LÉGISLATION

<i>Vladimir V. Vodinelić: Aperçu sur le Projet de la Loi relative au droit de propriété et autres droits sur les biens immobiliers dans la République Socialiste de Serbie</i> — — — — —	186
<i>Mr Vesna Rakić: Les procès matrimoniaux et de paternité d'après la loi relative au mariage et aux rapports de famille de la République Socialiste de Croatie</i> — — — — —	196

COMPTE RENDUS DES LIVRES

<i>Dr Ratko Marković: Dr Miodrag Jovičić, La loi et la légalité — La vie des prescriptions juridiques</i> — — — — —	207
<i>Dr Ratko Marković: Mr Luka Dragojlović — Milovan Mihajlović, Commentaire de la loi relative aux contentieux administratifs avec la jurisprudence et le registre des notions</i> — — — — —	212
<i>Mr Svetislav Taboroši: Au sujet du livre de Dr Eva Berković, „La qualité du standard de vie”</i> — — — — —	215

IN MEMORIAM

<i>Dr Momir Milojević: Dr Aleksandar Peleš</i> — — — — —	221
--	-----

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 1978. 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