

ПРИНУДНОСТ НОРМИ САМОУПРАВНОГ ПРАВА И ВИДОВИ ДРЖАВНОГ УТИЦАЈА

I

Највећи број аутора у југословенској правној теорији право на један или други начин везује за државу, што мислимо да је исправно. То значи да основни формални критеријум за одређивање природе, карактера самоуправног права (под којим подразумевају скуп норми које у целисти или делимично доносе самоуправни субјекти, укључујући у одређеној мери и државу као самоуправног субјекта, а које држава као носилац монопола физичке силе у крајњој линији санкционише¹⁾) представља везаност норми самоуправног права за државну санкцију, односно њихова санкционисаност државном принудом.²⁾ Према томе, постојање државне санкције јесте озбиљан показатељ постојања супротности које друштво до краја није способно са-

¹⁾ Ово је уобичајено нормативно схватање права и самоуправног права. Међутим, не одређују сви писци право и самоуправно право на овај начин. Тако неки аутори указују да право, па и државно и самоуправно право, није само скуп норми које санкционише држава, већ да обухвата и односе, акте, објекте и друге елементе, односно да за правну норму није толико битно да ли је у свим случајевима санкционише држава, јер то уместо ње могу да учине и друге државне организације а да ова не изгуби правни карактер.

²⁾ У том смислу један аутор примећује, да; „уколико је државна санкција један од битних знакова правних норми, онда су и самоуправни споразуми и друштвени договори још увек правне норме” (Б. Забел, Статусни самоуправни споразуми, у књизи: Самоуправни споразуми и друштвени договори, Београд, 1975. год., стр. 157.).

мо да реши, „јер она, иако је форма, означава да иза ње постоји садржина: монопол силе и друштвени сукоби и борбе”.³⁾ У суштини ти сукоби различити како по садржају тако и по манифестацијама, произилазе из поделе рада, на коју се надовезује и из које произилази роба, новац и тржиште као њене нужне пропратне појаве, дакле, све оно што су својевремено класици марксизма у својим антиципацијама сврставали у „наслеђе” са којим социјалистичко друштво још дуго има да се носи. И докле год они постоје, постојаће и сукоби интереса, који иако (када се ради о самоуправном праву и функцији коју остварује) нису онако оштри као сукоби евидентно класног карактера, ипак су врло оштри и могу да захтевају интервенцију права, тј. државне принуде, ма и у најмањем обиму и најблажој мери, односно у таквој мери која показује да је право у одумирању.⁴⁾

С друге стране, обезбеђење ефикасности самоуправним нормама применом државне санкције указује на могућу замену друштвеног ауторитета државним ауторитетом. Али, и када се примењује принуда, мора се имати у виду основа на којој државна принуда израста, против кога је уперена и који се интереси њоме штите, јер „принудан механизам може служити различитим циљевима, па зависно од тога мора бити и оцењиван”.⁵⁾ Стога, добровољна примена права мора имати превагу над принудом, свеједно да ли ова добровољност произилази из уверења или страха субјекта од санкције. „Но, и то је битно, кад год изостане добровољна примена права, постаје могућном и логички неопходном принудна примена права”.⁶⁾ Другим речима, принудљивост је битно обележје правне норме и испољава се посебно тек повредом правне норме. Истовремено, она је и један од основних показатеља степена „правности” самоуправних норми. Наиме, ако би самоуправне норме често биле кршене, очигледно је да би чешће била примењивана државна санкција, односно да би норме биле јачег степена правности. И обратно, ако самоуправне норме не би уопште биле кршене, што је теоријска поставка, оне би престале да буду правне и постале би друштвене норме. О њиховом правном карактеру

³⁾ Р. Лукић, Реч у дискусији, у књизи: Извори права у самоуправном социјалистичком друштву, Београд, 1976. год. стр. 157.

⁴⁾ Р. Лукић, Самоуправљање и право, Научни скуп: Самоуправљање и право, ЈАЗУ, 1980. год.

⁵⁾ С. Врачар, Социјална садржина функције државноправног поретка, Београд, 1965. год., стр. 215.

⁶⁾ В. Јовановић — Б. Кошуткић, Самоуправно право у правном систему СФРЈ, Београд, 1980. год., стр. 41.

могло би тада да се говори једино са становишта могућности државе да у случају њиховог кршења интервенише.

Према томе, од великог броја самоуправних норми, самоуправне правне норме биле би само оне норме „које стварају самоуправни субјекти, а које санкционише држава, било прописујући им санкцију било само примењујући санкцију коју прописују самоуправни субјекти”.⁷⁾ што значи да државна санкција представља основно мерило, додуше, формалног карактера, за разликовање права од неправа, односно за разликовање ова два велика сегмента друштвених норми. Поред тога, како смо видели, државна санкција представља поуздан показатељ степена у коме се самоуправне правне норме поштују у друштву, односно меру у којој се крше, не поштују, тако да од учесталости њихове примене зависи и степен „правности” самоуправних правних норми. Неке су ближе ономе што подразумевамо под тзв. слободним друштвеним нормама, а неке оне што подразумевамо под државним правом у ужем смислу речи. Истовремено, постојање државне санкције не искључује постојање и других санкција за исту самоуправну норму, како то истичу поједини аутори, најчешће оспоравајући због тога самоуправном праву његову зависност од државе и од државног права. У принципу готово и да нема правних норми које поред државне нису снабдевене и другим санкцијама, које ствара организовано или неорганизовано друштво. То важи чак и за оне друштвене, па и самоуправне норме, које су потпуно изнова настале за регулисање такође потпуно нових самоуправних друштвених односа, јер највећи број друштвених санкција, односно друштвених норми којима се санкционишу одређени друштвени односи, оставља довољно простора за нове норме и нове односе који ће тим нормама бити регулисани. Тако су и до данас, а, верујемо, и убудуће, правне норме, на пример, класичне норме кривичног права или трговачке узансе као норме грађанског права или норме којима се утврђују и регулишу права, обавезе и одговорности самоуправних субјеката, снабдевене како државном санкцијом тако и санкцијама које ствара неорганизовано или организовано друштво. Изузетак од овог правила представља само случај када су моралне, обичајне или пак, норме које доносе разне друштвене организације супротне циљу који право треба да остварује у друштву, па их у том смислу позитивно право заорањује и искључује из праксе. То другим речима значи да постоји читав низ санкција за једну самоуп-

⁷⁾ Р. Лукић, Самоуправно право и самоуправне норме, Правна мисао, број 11—12 1975. год.

равну правну норму, од којих само једна од њих (или две или више) представља државну санкцију.

Ове „секундарне“ санкције, очигледно је, имају за циљ да смање могућност примене државне санкције, па су за право итекако корисне. Али, то не значи да су и довољне, јер не могу да обезбеде поштовање самоуправних норми тамо где је сукоб веома оштар и где никаква друга средства осим интервенције државе не могу успешно да га санирају⁸ и реше. С друге стране, државна принуда није полазна већ крајња тачка у овој редоследу, тј. државна санкција се употребљава као *ultima ratio*. Тек када затаје сва остала средства којима треба да се обезбеди поштовање самоуправних норми, тек тада, дакле, треба, односно може да се примењује државна принуда, што значи да је неефикасност први услов за примену других средстава. Ово уједно треба да буде и граница употребе државне силе. Уколико би био обрнут случај, утолико би се држава неоправдано мешала у самоуправљачку сферу. Према томе, разлози за овакву употребу државне санкције нису искључиво рационалне природе, већ су инститорно и политичке и правне природе, јер би се у противном неоправдано задирало у области које су уставом утврђене као области у којима самоуправни субјекти треба да буду основни носиоци права, обавеза и одговорности за материјални и друштвени развој заједнице као целине.

II

С обзиром на специфичан однос који постоји између самоуправног и државног права, однос који је одређен чињеницом да су норме самоуправног права у крајњој линији санкционисане од стране државе, те да се због тога самоуправно право појављује у односу на државно право као облик државног права у ширем смислу речи, утицај државе и државног права може се посматрати са различитих аспеката.⁸⁾ Са становишта систематске повезаности и прожетости државног и самоуправног права овај утицај се испољава како и области стварања тако и области примене самоуправних правних норми. Са становишта на-

⁸⁾ У овом реду није нам био циљ да обухватимо и прикажемо све облике утицаја државних органа на самоуправну регулативу, већ само неке најважније и најкарактеристичније облике њиховог дејства. Стога, поред тога што су изостављени неки облици дејства државних органа, неће бити посебно речи ни о утицају тзв. парадруштвених — парадруштвених организација и органа на самоуправно право, ни о различитим облицима мешовитог стварања самоуправног права, а посебно о могућности државе да се јави као самоуправни субјект.

чина на који се остварује, као и субјеката преко којих се остварује, може се разликовати непосредно и посредно дејство државе. У првом случају, државни орган сам доноси одговарајуће акте и на основу устава, закона или на закону заснованих аката предузима различите радње, док се у другом утицај остварује преко деловања различитих парламентарних — парламентарних организација и уставнова. И непосредан и посредан облик државног утицаја присутан је како у области стварања тако и у области примене самоуправног права.

У области стварања самоуправног права, опште је познато да су основни импулси за настанак и каснију изградњу самоуправног система потекли од државе. Па и данас, његово стварање подстиче држава преко својих органа и аката. Уставом као највишим државним а у одређеној мери и самоуправним актом установљава се самоуправно право, одређује се његово место у правном систему и однос према актима државног права.⁹⁾ Тиме је обезбеђена како потребна мера јединства правног система тако и супремација устава као израз хијерархијске потчињености самоуправних општих аката.

Поред овог нужног и почетног утемељавања основних поставки и принципа функционисања самоуправног права, утицај државе испољава се и на друге начине. Ова интервенција, односно утицај, јавља се пре свега у поступку припреме за стварање неког самоуправног општег акта и испољава се у могућности државних органа или друштвених организација и устава да покрећу иницијативу, дају предлоге и предузимају друге радње за доношење самоуправних аката, без обзира да ли је њихово доношење уставом или другим актом одређено као обавеза самоуправних субјеката или то није случај. Тако је скупштинама друштвено-политичких заједница, а пре свега општинским скупштинама, уставом дата могућност да подстичу самоуправно споразумевање и друштвено договарање.⁹⁾ Исто овлашћење поверено је и Синдикату, који има право да даје иницијативу и предлоге за закључење самоуправних споразума.¹⁰⁾ Синдикат може да учествује и у поступку закључења неких самоуправних споразума и друштвених договора, у разматрању питања која захтевају усаглашавање заједничких и општих интереса и, на крају, да тако донети споразум потпише. Он може да покрене поступак за поновно разматрање већ закључених самоуправних споразума ако сматра да се њима вређају самоуправна права радника и друштвено-економски односи утврђени уставом, као

⁹⁾ Устав СФРЈ, чл. 125.

¹⁰⁾ Устав СФРЈ, чл. 122, ст. 1.

и да у случају спора између радника појединих делова организације, односно радника и организације или радника организације и органа друштвено-политичке заједнице који није могао да се реши редовним путем, на захтев радника или по сопственој иницијативи, покрене поступак за решавање насталог спора.¹¹⁾ Истим субјектима поверено је спровођење припрема за конституисање радне организације у случају да то није учињено у роковима утврђеним законом. Синдикату и другим организацијама, као и друштвеном правобраниоцу самоуправљања поверена је у овом погледу иницијатива за предузимање потребних мера, а општинској скупштини њихово спровођење.¹²⁾ Поред ових, ограни друштвено-политичких заједница, на основу устава и закона, дужни су да предузму и друге мере, а пре свега да стварају услове да се на самоуправним основама што складније и стабилније развију самоуправни односи и доведу у сагласност различити интереси изражени у самоуправним општим актима.¹³⁾

Поред наведених поступака, који имају за циљ да помогну и олакшају процес стварања самоуправног права, држава, односно њени органи могу у одређеним случајевима и сами заједно са другим самоуправним субјектима да се јаве као учесници друштвеног договарања и самоуправног споразумевања.¹⁴⁾ Они то чине било да заједно доносе диспозицију самоуправне норме било да доносе и диспозицију и санкцију.¹⁵⁾ Посебан вид мешовитог стварања самоуправног права предвиђен је уставном формулацијом која каже да се законом и на закону заснованом одлуком скупштине друштвено-политичке заједнице може утврдити да су послови организације удруженог рада која обавља друштвену делатност од посебног друштвеног интереса, односно да се такав друштвени интерес може утврдити и у пословању организација удруженог рада које обављају привредну делатност.¹⁶⁾ Интервенција државе у овом случају не своди се само на подробно утврђивање садржаја самоуправног општег акта, већ се њихова ваљаност условљава накнадном потврдом органа друштвено-политичке заједнице односно давањем саглас-

11) ЗУР, чл. 36 и 590.

12) Устав СФРЈ, чл. 125; ЗУР, чл. 14, ст. 6, чл. 370 и 592.

13) ЗУР, чл. 156.

14) Ово је један од видова тзв. мешовитог стварања права. Но, док је у друштвеном договарању неучествовање државног органа изузетак, у самоуправном споразумевању је обратан случај — само у уставом и законом тачно одређеним случајевима држава може да се појави као учесник у доношењу самоуправног споразума (ЗУР, чл. 586, ст. 4).

15) Устав СФРЈ, чл. 120—128 и ЗУР, чл. 573—615.

16) Устав СФРЈ, чл. 49.

ности. Тиме се, с једне стране, између субјеката успоставља однос надређености и подређености дат различитим местом које заузимају и могућностима којима располажу, а између њихових аката однос правне хијерахије. С друге стране, иако је реч о изузецима који су уставноправно прописани, створено самоуправно право у тој мери се везује за државу да више одговара децентрализованом државном праву него правом самоуправном праву. Стога је самоуправно право које стварају самоуправни субјекти формално самоуправно, а материјално, у суштини, државно право у ужем смислу речи, јер се њиме по правилу регулишу односи који су поверени државним органима, а које ови преносе на самоуправне субјекте. Такво самоуправно право назвали смо преносно или делегирано самоуправно право, за разлику од тзв. директног или диригованог самоуправног права, које је и формално и материјално самоуправно, али за разлику од других облика самоуправног права државни је утицај овде најприметнији.¹⁷⁾

Иницијатива и интервенција државе има и друге своје видове. У тачно одређеним случајевима државни органи могу привремено или трајно да искључе или замене самоуправне норме нормама које сами доносе. Док се у првом случају ради најчешће о доношењу аката којима се остварује заштита самоуправних права и друштвене својине, односно, када је то неопходно, аката на основу савезног закона којим се одређују границе располагања делом друштвених средстава и обавезе самоуправних организација и заједница,¹⁸⁾ дотле се у другом случају самоуправне норме трајно замењују нормама државног права, било да субјекти нису искористили овлашћење или извршили неку обавезу било да самоуправне норме нису ефикасно остваривали у друштвеним односима. Држава такође може трајно да регулише самоуправне друштвене односе, у потпуности или делимично, искључујући могућност да ови буду уређени нормама самоуправног права. Ако се остави по страни тзв. злоупотреба правног облика, на овакве случајеве може да се најбоље у областима у којима по правилу самоуправљање није довољно развијено или се тек постепено развија (случај са нормама о

¹⁷⁾ Ово разликовање има и своју језичку подлогу. У случају пренесеног или делегираног самоуправног права, назив се изводи из латинских речи *delegatio* и *delegare*, којима се означава уступање, преношење нечега (права, на пример) на другога, овлашћење и слично, а у случају диригованог или директивног самоуправног права из латинске речи *directiva*, као упутство, правац рада, смерница, али и из *directus* као непосредан, без посредника (М. Вујаклија, Лексикон страних речи и израза, Београд, 1972. год, стр. 223 и 235).

¹⁸⁾ Устав СФРЈ, чл. 267.

друштвено-економском положају и облицима удруживања земљорадника, о систему друштвене евиденције, статистике и књиговодства, информисања, заштити и унапређењу еко-система, поједине норме из области међусобних радних односа радника у удруженом раду итд).

Утицај и мешање државе испољава се на различите начине и у области примене самоуправног права. Иако се најчешће ради о заштити друштвене својине и самоуправних права, не може а да се не примети да су мере и могућности државних органа и различитих полудржавних-полудруштвених организација и установа шире постављене и тачније одређене него мере које у том погледу стоје на располагању самоуправним субјектима. Ово је и разумљиво, јер се њиховим предузимањем најчешће ограничавају или одузимају трајно или привремено самоуправна права радним људима.¹⁹⁾ Међутим, однос самоуправног права и државе исто као и однос самоуправљања и државне власти „не сме се посматрати само кроз призму заштите самоуправљања од државе, већ и кроз призму неопходних функција државе у заштити и учвршћивању самоуправних односа.”²⁰⁾

Прва у низу мера које Устав предвиђа јесте обавеза судова, органа друштвено-политичких заједница и носилаца јавних, друштвених и других функција да се старају, са организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама, о остваривању уставности и законитости, било да то заједно или одвојено чине.²¹⁾ Непосредан надзор над законитошћу рада организација удруженог рада поверен је надлежном органу општине на чијој је територији седиште организације удруженог рада. Поред тога, скупштини општине у вршењу надзора дата су и овлашћења да може да изриче санкције према актима самоуправних организација и заједница. Између осталог, скупштини је дата могућност да у складу са законом обустави од извршења акт, одлуку или радње којима се повређују самоуправна права радних људи. Уколико скупштина примени такву меру, дужна је да покрене поступак пред надлежним уставним судом. Иста могућност дата је и судовима удруже-

¹⁹⁾ О томе видети ближе: В. Јовановић — Б. Кошуткић, Самоуправно право у правном систему СФРЈ; В. Рајовић, Друштвена заштита друштвене својине и самоуправљања, Београд, 1978. год; Н. Стјепановић и група аутора, Уставност и законитост самоуправних општих аката организација удруженог рада, Београд, 1976. год; С. Поповић, Самоуправно право, Општи део, Ниш, 1980. год, Б. Гатарих, Самоуправно право у СФРЈ, Загреб, 1980. год, и слично.

²⁰⁾ Н. Пашић, Класе и политика, Београд, 1974. год. стр. 138.

²¹⁾ Устав СФРЈ, чл. 205.

ног рада.²²⁾ Из овога следи да је заштита уставности и законитости поверена првенствено уставним судовима који нису у правом и пуном смислу речи правно установљени као државни органи. Ако уставни суд утврди да самоуправни општи акт није усаглашен са уставом или законом, поништиће или ће укинути општи акт или неке његове одредбе. Практичан учинак ових радњи састоји се у могућности самоуправних субјеката којима је повређено право коначним или правоснажним појединачним правним актом донетим на основу самоуправног општег акта који је неуставан или незаконит да траже од надлежних органа измену појединачног акта.²³⁾

Поред старања о остваривању уставности и законитости, државним органима стављено је у задатак да се старају и о заштити друштвене својине и самоуправних права радних људи и грађана. У том смислу општинска скупштина може да примењује мере принуде и ограничења. Слична могућност дата је и органима управе, који у законом тачно прописаним случајевима и у законом прописаном поступку могу налагати обавезе појединим самоуправним организацијама и заједницама у погледу њиховог рада.²⁴⁾

У случају да дође до спора, заинтересованим субјектима дата је могућност да се обрате правосудним органима, било да су то редовни било самоуправни судови. Дајући тако „судској функцији карактер самоуправне функције, Устав смањује дуализам између политичке државе и социјалистичког друштва и утврђује једно од значајних средстава за аутономност и гаранцију самоуправних односа”.²⁵⁾ Но, тиме се не доводи у питање и даље значајна улога државе. Иако, наиме, судови удруженог рада и други самоуправни судови решавају готово сва статусна и друга питања везана за положај и могућности самоуправних субјеката, као и питања из области остваривања самоуправног права и односа, ефикасност њихових одлука у крајњој линији постиже се применом државне принуде, односно радњама редовних судова по свим правилима судског и извршног поступка.²⁶⁾ Извршење осталих одлука препуштено је надлежној општинској скупштини, која у том смислу употребљава уставом и законом предвиђене мере. Тиме се на још један начин потврђује

²²⁾ ЗУР, чл. 12.

²³⁾ Устав СФРЈ, чл. 385 и 388.

²⁴⁾ Устав СФРЈ, чл. 213.

²⁵⁾ Ј. Борбевић, Уставно право, стр. 819.

²⁶⁾ Уставом СФРЈ (чл. 223), Савезним законом о судовима удруженог рада (чл. 54) и републичким законом СР Србије (чл. 52) предвиђено је да одлуке судова удруженог рада које су подобне за судско извршење извршавају редовни судови.

парадржавна природа ових установа и значајно ослањање норми самоуправног права на државу и државно право.

Утицај државе према томе не само да се осећа у области стварања и у области примене самоуправног права, већ се и на један систематски начин остварује. У крајњој линији, како ће држава да интервенише одређено је уставом који је у основи државни акт. Али, и у случају када је интервенција потребна, административне и друге мере треба ограничити само на „случајеве озбиљног угрожавања социјалистичког и самоуправног система.”²⁷ Утицај државе треба, другим речима, да буде само једно од средстава за обезбеђење одлучујуће улоге самоуправљача у удруженом раду и у друштву као целини и његова брана, а примена државне санкције крајња а не полазна тачка за уређивање односа.

²⁷) Е. Кардељ, Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања, Београд, 1977. год, стр. 143.