

О ОДНОСУ ЈАВНОГ, ПРИВАТНОГ, ДРЖАВНОГ И САМОУПРАВНОГ ПРАВА

Основна претпоставка за разматрање ове проблемске целине јесте претходно допуштање деобе целокупног права на јавно и приватно право. То значи да сматрамо да је и данас могућа и потребна једна таква деоба, мада, истини за вољу, не треба претеривати са истицањем њеног значаја за право. Другим речима, и ову деобу, као и сваку деобу треба схватити у релативном смислу и тако је изводити.

Заснованост и једне и друге деобе одређује конкретна људска збиља. Стога су и методолошки захвати којима се до сада ова подела изводила, како је уосталом истакнуто у рефератима и досадашњој дискусији, израз пре придавања различитог значаја одговарајућим појавама у друштвеној пракси него неразумевања те праксе. Свако друштво има своје потребе и према њима се равна. Израз ових потреба представља у крајњој линији и данашња дискусија о могућностима деобе права, а посебно нашег социјалистичког права на јавно и приватно.

На овом месту не бисмо се упуштали у расправу о томе колико је заиста заснована једна оваква подела, колико је она корисна за расветљавање других правних проблема, као и који је узроци изазивају и опредељују. У досадашњем току разговора о томе су више-мање подробно говорили учесници овог саветовања. Уместо тога, подсетили бисмо само да сличних размишљања и дилема није лишена ни садашња југословенска правна мисао, и то нарочито онај њен део који се бави односом државног и самоуправног права. Стога ћемо се у даљем излагању држати онога што је о јавном и приватном праву речено на овом саветовању. С друге стране, самоуправно право смо као релативно нов и специфичан облик права одредили као скуп норми које у целости 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 санкционише. И најзад, држаћемо се става да

се ради о два засебна и различита подела права од којих је она на јавно и приватно право много старија и изграђенија, као што су засебне и различите поделе права на унутрашње и међународно или материјално и формално право. Покушаћемо стога укратко да укажемо на заједничке елементе поделе на јавно и приватно и државно и самоуправно право, као и на разлике које се тим поводом најчешће испољавају.

До сада, наша правна теорија није у жељеној мери обрадила овај проблем иако је он у бројним радовима често помињан. Ово је и разумљиво, јер је претходно требало дефинисати појам јавног и приватног права и појам државног и самоуправног права и одредити њихов однос. Иако је велики број наслова посвећен овим питањима међу ауторима и даље постоје велике разлике, тако да добијени резултати више упућују на могући приступ разматрању овог проблема него што пружају неко готово решење. Тако, када се ради о државном и самоуправном праву може се рећи да су пре утврђени критеријуми за разликовање самоуправног од државног права (субјекти, начин доношења и примене, карактер санкција код самоуправног и државног права, циљеви и вредности који се остварују, предмет државног и самоуправног права и слично) него што су изграђена правно-техничка средства за њихово јасно и прецизно разграничење. Како може да се примети, са истим или сличним проблемима суочава се и онај део правне мисли који засебно разматра проблематику јавног и приватног права. Ипак, о проблему односа државног и самоуправног и јавног и приватног права постоји неколико карактеристичних група гледишта.

Према првој, самоуправно право се изједначава са приватним, а државно са јавним правом. Међу бројним разлозима који се наводе у прилог овом гледишту свакако најзначајнији представља чињеница да су се прве правне норме самоуправног карактера појавиле са постепеним повлачењем државе из области привреде у оним деловима нашег правног система у којима доминира аутономија воље субјеката. Стога се перетко самоуправно право идентификовало са аутономним правом, иако се, очигледно, ради о различитим појавама. Дакле, генеза самоуправног права се најчешће узимала као одређујући критеријум за једну овакву „идентификацију“!

Према другој групи гледишта, која имају у виду пре свега садашњи степен развоја самоуправне правне регулативе, самоуправно право се не може изједначити са приватним правом, као што се ни државно право не може искључиво везати за област јавног права. Став да се државно право не може а priori изједначити са јавним правом у новије време у свету и у нас истиче се нарочито од стране оних правних писаца који

с више или мање успеха указују да у данашњим условима држава и њено право поред класне функције врше и одговарајуће техничке и вредносно неутралне функције (или функцију) у условима робне производње. Доминирају два различита прилаза овом проблему. И један и други, када је у питању југословенска правна и теоријска мисао, полазе од измењеног карактера социјалистичке државе и социјалистичког права, тј. од улоге коју самоуправно право има или треба да има у социјализму. Према првом, у социјализму се постепено губи подела на јавно и приватно право, јер нестају или су нестали узроци који су довели до овакве поделе. Стога, је неосновано свако изједначавање државног са јавним и самоуправног са приватним правом. С обзиром да држава губи својства и прерогативе носиоца империјума, губи се и основна подела — државно и самоуправно право се постепено стапају у јединствено правно ткиво, а тако је и са јавним и приватним правом. Према другом прилазу, самоуправно право се не исцрпљује у приватном праву јер се са променом карактера социјалистичке државе и са њеним одумирањем на извештај, додуше за сада мањи број самоуправних норми може наћи и у оним правним гранама које по традицији без остатка спадају у област јавног права. Дакле, подела на јавно и приватно право и даље остаје, али се норме самоуправног права налазе и у јавном и у приватном праву. Посебну варијанту, на којој ћемо се задржати, чине схватања оних правних писаца који у овом наизглед противуречном односу налазе значајан показатељ преображаја нашег целокупног права. У том смислу се с правом истиче да самоуправно право нема за циљ да истисне остале облике аутономног правног регулисања нити да укине државно право. Једноставно, самоуправно право има за циљ да преобрази целокупно социјалистичко право.

О правцу и начину преображаја нашег права не бисмо посебно говорили. Указали бисмо само на два основна тока овог преображаја. С једне стране, извештај број државних норми престаје да постоји јер престаје да постоји и њихов дотадашњи предмет регулисања. Остале норме или и даље постоје као норме државног права или се претварају у самоуправне правне норме, односно мењају предмет али и даље задржавају правни карактер. С друге стране, извештај број самоуправних норми настаје потпуно изнова јер су изграђени нови самоуправни друштвени односи. У том смислу у правни систем улазе потпуно нове правне норме тако да он као целина бива захваћен овим преображајем. Штавише, управо постојање оваквих самоуправних правних норми може се узети као сигуран показатељ да су се односи у материјалној производњи променили, односно да се преображава држава која штити такве односе. Тако се

може приметити како са развојем самоуправљања све већи број самоуправних правних норми и института постаје саставни део грана и области у правном систему. У почетку је овај процес дошао до изражаја најпре у гранама радног и привредног права да би касније захватио и остале правне гране, а пре свега гране грађанског, управног, па чак и уставног права. Према томе, норме самоуправног права не могу да се сврстају у посебну самоуправну грану, као што не могу да се сврстају ни само у област приватног ни у област јавног права. Норме самоуправног права се налазе истовремено како у различитим правним гранама, тако и у јавном и приватном праву. То значи да подела на јавно и приватно право и даље остаје актуелна и примерна садашњој улози државе и права, али не значи да се са развојем самоуправне регулативе мења карактер и смисао ове деобе. Наиме, у основи овог разликовања леже два различита система друштвеног живота. Јавно и приватно право су израз оних узрока који су у крајњој линији изазвали настанак државе и права уопште. А главни узрок је, како је познато, класна борба. На супрот томе, подела на државно и самоуправно право се јавља као израз постепеног повлачења државе из области стварања и примене права, мада је и даље велики број самоуправних норми снабдевен државном санкцијом. Са постепеним одумирањем државе и државног права самоуправљачи, почињу у области права да обављају послове који су до тада спадали искључиво у надлежност државних органа. С друге стране, иако се о подели на државно и самоуправно право данас може говорити у условном смислу, и то имајући у виду извесна формална мерила за њихово разликовање и разграничење, треба истаћи да је ова деоба настала на тлу социјалистичког друштва које има за свој идеал и циљ укидање сваког облика класности и експлоатације. У том смислу социјалистичкој идеји је страна друштвена неједнакост у истој мери у којој се признаје неједнака индивидуална обдареност, способност и рад. Дакле, подела на државно и самоуправно право представља израз сасвим других узрока и околности. Они не укидају наслеђену поделу на јавно и приватно право јер јавно и приватно право и даље постоји, али доводе до настанка самоуправног права које са даљим процесом демократизације друштва у свим његовим сферама треба постепено да једним делом ублажи дуализам између јавног и приватног и између државног и друштвеног. Према томе, да би са сигурношћу могло да се говори о овом проблему треба претходно утврдити у којој мери јавно право утиче на приватно, односно државно на самоуправно право, као и у којој су мери јавно и државно право одређени приватним, тј. самоуправним правом. За сада се са сигурношћу може рећи

да се сфера „јавног“ не исцрпљује у сфери „државног“, као што се ни појам „самоуправног“ не може изједначити са појмом „приватног“ јер га у много чему превазилази. С друге стране, на данашњем степену развоја између државног и самоуправног права нема стварног дуализма јер не постоје стварни услови за тако нешто. Другим речима, самоуправно право се и даље у значајној мери ослања на државу и државно право.

Имајући ово у виду, чини се да има довољно места и за садашњу поделу права на јавно и приватно, али и за поделу на државно и самоуправно право. Не треба при томе изгубити из вида да је свака подела условног карактера и релативна, јер се ради о вештачком дељењу јединственог ентитета — у овом случају јединственог југословенског позитивног права. Између свих ових облика права, долази до сваковрсног поклапања, али постоје и значајне разлике. Пре свега, у правном систему норме државног права готово без изузетка чине саставни део онога што подразумевамо под сфером јавног права. Изузетак о коме се може дискутовати представљају оне норме које заједно доносе различити друштвени, најчешће самоуправни субјекти и држава као равноправан партнер, и то на принципима једнакости, равноправности и солидарности. Унеколико је другачији случај са самоуправним и приватним правом. Наиме, норме самоуправног права најчешће чине саставни део великог броја норми које припадају области приватног права. Међутим, циљ самоуправљања и самоуправног права као једног његовог израза се не може идентификовати са аутономијом воља различитих друштвених субјеката. Самоуправљање и самоуправно право имају за циљ даље демократизовање друштва и права, и на тој основи постепено одумирање државе и права. Стога се његове норме налазе и у оним гранама правног система које иначе спадају у област јавног права. Међутим, ова сличност не треба да заваљава, јер се у основи ових подела налазе два различита система друштвених односа који захтевају два различита система правног нормирања. У томе је уједно и основна разлика између ових облика права.