

НАСТАНАК И РАЗВОЈ САМОУПРАВНОГ ПРАВА

Самоуправно право је појава новијег датума. Оно настаје и развија се упоредо са настанком и развојем самоуправљања, и то нарочито оног његовог дела, који се најчешће назива радничко самоуправљање. Стога би, уместо постојећег назива — самоуправно право — боље било употребљивати израз самоуправљачко право. На тај начин обухватила би се суштина самоуправног права, а то су норме којима се регулишу односи између самоуправљача у области материјалне производње — привреде. С друге стране, самоуправљачко право јасно би се разграничило од самоуправног права, односно права локалне самоуправе, као неупоредиво старијег и изграђенијег облика правног регулисања.

1. Идеја самоуправљања, самоуправљање и самоуправно право

Иако је самоуправљање у нас утемељено најважнијим актима државног права, ипак се не може рећи да је прво створено самоуправљање па тек онда самоуправно право. Самоуправног права нема без самоуправљања, па је настанак и развој ових појава био истовремен и углавном усклађен. Интересантно је да овакву судбину није делила идеја самоуправљања коју је теоријска мисао познавала и у одређеној мери прихватила неколико векова пре првих покушаја да се она практично оствари. Па и тамо где су чињени први покушаји, различите друштвене склоности и чињенице утицале су да се идеја самоуправљања најчешће изједначава са самоуправом, и то по правилу са територијалном самоуправом. Тако је почев од *Magna carta liberatatum* па све до позног XIX века самоуправно право означавало аутономију различитих колективитета, односно локалну самоуправу.

Међутим, идеја самоуправљања ни тада није била изједначавана са својим практичним учинком и тадашњим потребама. На један или други начин, она је посредно развијана и постепено уобличавана од стране оних мислилаца који су као претече буржоаских револуција и њихови духовни инспиратори заговарали потребу изграђивања јаке и централистички организоване друштвене заједнице унутар које ће одређени колективитети по персоналном и функционалном принципу уживати одговарајућу аутономију. Територијална аутономија, као преовладајући прин-

цип друштвеног организовања са распадом феудализма сужава се допуњује, а касније понегде и напушта. Наравно, тадашња идеја самоуправљања, као ни аутономно право изграђено на њеним основама, никако се не могу изједначавати са оним што данас подразумевамо под овим изразом. Ипак, указивање на њене историјске корене може да буде значајно за разумевање како различитих облика аутономног права тако и нашег самоуправног права.

Ако се изостави античка филозофска мисао, у којој се понегде може наићи на извесне наговештаје које ће много векова касније развити хуманистичка друштвена мисао, као и теологизована средњовековна мисао која је према потреби „право дизала на небо и спуштала на земљу”, први озбиљнији наговештаји о идеји самоуправљања могу се сусрести у радовима присталица тзв. уговорне теорије, и то оног њиховог дела који је настојао да државу и друштво организује према људским потребама и мери. Њен изразит представник је Ж. Ж. Русо (J. J. Rousseau). Ипак, претерано би било рећи да је у радовима присталица теорије друштвеног уговора, као и у радовима овог периода уопште, идеја самоуправљања била у потпуности уобличена или чак разрађена. У ствари, требало је да прође још неколико векова да би се заштравањем класне борбе и организовањем пролетаријата буржоаска држава разним реформаторским мерама уткала у социјални и правни систем — оно што се данас у капиталистичким друштвима назива социјално право, индустријско право, економско право и слично. На овим темељима развија се како једно особено аутономно право тако и по много чему собена друштвена мисао о аутономном праву која се постепено раздаваја у два правца.

Први правац чине теоретичари који се на један или други начин нападају идејама тзв. историјске школе права која се развија нарочито у Немачкој током XIX века. Такође, није мали број ни оних теоретичара који иначе припадају историјско-правној школи, а на један или други начин разматрају проблематику аутономног права чији је крајњи извор увек општа народна свест. Поред радова Беселера (Beseler), који за разлику од великих немачких правника Савињија (Savigny) и Пухте (Puchte) истиче да народно право није везано само за несвесно, спонтано стварање, већ да народно право постоји и у форми тзв. статутарног права различитих друштвених колективитета међу којима посебан значај имају задруге,⁽¹⁾ и други правни писци на сличан начин разматрају проблематику аутономног права. Тако, чувени немачки правник Ото Гирке (Otto Gierke) полазећи од става да свака органска заједница има способност стварања сопственог права сматра да основни извор социјалног права представља статут.⁽²⁾ Поред Гиркеа у Немачкој, у Француској сличне идеје развијају Прудон (Proudhon) и Гурвич (Gurvitch), а пре Гурвича његове претече и аниматори Жени (Gèny), Л. ле Фир (L. le Feu),

(1) Beseler, *Volksrecht und Juristenrecht*, 1843.

(2) Развијајући овај став Гирке не узевује појам права за државу. С обзиром да се извор права налази у општој свести, Гирке истиче да за појам права није битно постојање спољашњих средстава принуде — постојање одговарајућих средстава принуде имманентно је свакој таквој органској целини (Otto Gierke, *Des deutsche Genossenschaftsrecht*, 1881).

Орију (Hauriou), Диги (Duguit) и други.(3) Наиме, полазећи од идеје да економско друштво независно од државе има и независно економско право, Прудон истиче да таква социјална творевина почива на једнакости која је заснована на друштвеном уставу и традицији индустријске демократије.(4) За разлику од Прудона, неколико деценија касније развијајући идеју тзв. социјалног права, Ж. Гурвич социјално право одређује као аутономно право заједнице које, тежећи да се афирмише као „право једнакости“ почива на „друштвеној власти“ и у одређеној мери се ослања на државу. Његов је задатак да обједини друштвену заједницу поред и мимо државе. Стога, социјално право није безусловно везано за државу и државну принуду.(5), (6)

Други правац чине писци који друштво, државу и право одређују користећи дијалектичко-материјалистички и историјско-материјалистички метод. Тако, анализирајући искуства Париске комуне, односно устанка париског пролетаријата и сиромашних средњих слојева 1871. године, Маркс (Marx) и Енгелс (Engels), а неколико деценија касније и Лењин (Ленин), истичу да са освајањем власти пролетаријат треба да се организује тако да нова власт не буде само демократска по свом карактеру, већ и да чин преузимања власти од буржоазије представља уједно последњи чин раничке класе организоване као држава. Држава пролетаријата постепено одумире. Многе дотадашње државне послове преузимају и обављају сами радници. Демократизација друштва подразумева децентрализацију и деетатизацију државних делатности. Раднички колективитети постају све више аутономне друштвене творевине.(7) Нешто касније, говорећи о праву „ниже фазе комунизма“, Маркс у *Критици Готског програма* истиче да право у таквом друштву представља и даље „неједнако право“, али да ова неједнакост не произилази из нових експлоататорских друштвених односа, већ да се јавља као „неједнако право за неједнак рад“. Другим речима, не признаје се неједнакост која почиња на власништву над средствима за производњу, већ само она неједнакост која је последица неједнаке радне способности. Такво право се и даље ослања на државу, али са нестајањем класних супротности све се мање јавља потреба за применом државне принуде. Развијајући ове Марксове и Енгелсове мисли и анализирајући искуства Париске комуне, као и тадашњу друштвену ситуацију, Лењин у *Држави и револуцији* замишља социјалистичку државу као заједницу комуне, чиме се само на

(3) У ширем смислу на Гурвичеву правну мисао утицали су и други аутори: G. Morin, *La révolution des faits contre le Code*; J. Gruet, *La vie du droit et impuissance des lois*; J. Charmon, *Les transformations depuis la Code Napoléon*; E. Levy, *La vision socialiste du droit*, итд.

(4) Proudhon, *De Principe fédératif*.

(5) Полазећи од степена везаности социјалног права за државу Гурвич разликује четири основна типа права: „droit social condensé en ordre de droit de l'Etat démocratique“; droit social annexé l'Etat, mais restant autonome; droit social pur mais soumis à la toutele étatique, и најзад, droit social pur et indépendant (G. Gurvitch, *L'idée du droit social*, Paris, 1932).

(6) Г. Гурвич, *ibid*. Упоредити: Т. Живановић, *Систем синтетичке филозофије права*, књ. 2-3, 1951, 1959; Б. Перин, *Структура права I* дио, 1978.; Р. Лукић, *Теорија државе и права*, књ.1-2, 1957.; Ј. Борбевић, *Аутономно право и друштвено самоуправљање*, „Презни живот“, 1/1967; Б. Кошутић, *Историјски облици аутономног права и самоуправно право*, Научни скуп: „Самоуправно право у теорији и пракси“, новембар 1980. и Б. Кошутић, у књизи В. Јовановић — Б. Кошутић, *Самоуправно право у правном систему СФРЈ*, Београд, 1981.

(7) К. Маркс, *Грађански рат у Француској*; Ф. Енгелс, *Лиги-Диринг*; К. Маркс — Ф. Енгелс, *Изабрана дела*, књига 1-2, 1950.

други начин потврђује идеја Маркса и Енгелса о широкој самоуправниости социјалистичке државе, а у извесној мери и идеје њихових теориских опонената (Прудона, Бакуњина (Bakunin), Кропоткина (Kropotkin) и других). С друге стране, полазећи од Марксовог става да право да би било једнако треба у ствари да је неједнако, Лењин систем односа унутар тако замишљене друштвене заједнице у којој одумири „буржоаска држава“, односно оно што је остало још од ње, одређује полазећи од начела класичне самоуправниости и права радника да располажу резултатима својег рада.⁽⁸⁾ На жалост, ниједна од ових идеја после Лењинове смрти није разрађена. Ни други пут, после Париске комуне нису се стекли услови за оживотворење идеје самоуправљања. Потоња пракса и тешка ситуација у којој се нашаа совјетска држава (неразвијеност и заосталост земље, ратна пустошења и грађански рат, економска и политичка блокада, однарођавање и узурпирање власти од радничке класе и најширих народних слојева) нису били погодни тле ни за праксу ни за теорију самоуправљања. Извесни спорадични покушаји увођења радничког управљања фабрикама и погонима у Немачкој, Италији и Мађарској настали на таласу који је покренула успешно изведена социјалистичка револуција у тадашњој Русији првих година после првог светског рата, представљали су кратке узлете пролетаријата тих земаља. Истовремено са усахлим покушајима гуши се и гаси интересовање теорије за ова сложена и занимљива питања. Бар када је реч о социјалистичким земљама први значајнији покушаји да се идеја самоуправљања афирмише и спроведе у праксу датирају десетак година после завршетка другог светског рата. Нарасла и ослобођена друштвена мисао покушава да нађе нове узлете. Ипак, теоријска концепција, тамо где је има, и даље доминира над праксом. Парадоксално изгледа, али није парадоксално да је радништво од окончања првог светског рата у капиталистичким земљама са мање сјајних примера солидарности и пожртвовања учинило више за развој аутономности и аутономног права. Иако је, имајући у виду период трајања, развој аутономног правног регулисања често подсећао на „ход у месту“, ипак је разграната аутономна регулатива као баријера самовољи капиталиста и управљачких слојева представљала извесну социјалну и економску гаранцију, са којом друштвена заједница мора да рачуна. Другачије околности захтевају другачије методе. Ипак, идеја самоуправљања нигде није до краја афирмисана и поред постојања значајне литературе у појединим социјалистичким земљама (Пољска, Мађарска) као и у појединим индустријски развијеним капиталистичким државама (Енглеска, Француска, Западна Немачка, Италија итд.). Иста оцена се односи и на велики број земаља које су протеклих деценија стекле самосталност, а које показују одређено интересовање за партиципацију и самоуправљање. Другим речима, изузимајући неуспешне покушаје током XIX и XX века, као и покушаје који се данас чине у појединим капиталистичким и социјалистичким земљама, требало је да прође неколико векова до прелажења идеје самоуправљања из теоријског модела у животну праксу.

Идеја самоуправљања доживела је своју прву праву афирмацију у нашој земљи, и то не само на теоријском плану него и практично, као

(8) В. И. Лењин, *Држава и револуција*.

покушај да се социјалистичко друштво уреди према истинским људским потребама и мери. Један од њених израза представља појава самоуправног права.

2. Основне претпоставке за настанак самоуправног права у Југославији

Иако је самоуправно право у Југославији настало као израз социјалистичких друштвених односа, ипак, није свако социјалистичко право самоуправно. Неколико теоријских и практичних разлога говори у прилог овом ставу. Теоријски разлози су углавном поменути иако нису до краја исцрпљени. Стога бисмо се задржали на неким практичним разлозима који уједно представљају и основне поставке за настанак и развој самоуправног, односно самоуправљачког права.

Свакако најважнију и уједно најопштију претпоставку представља успешно окончана народно-ослободилачка борба и истовремено извршена социјалистичка револуција у земљи. Као што је познато, овај тежак период трагичан, за земљу и народе у њој, завршен је протеривањем завојевача, ослобађањем државне територије и укидањем класне доминације буржоазије. Истовремено са уклањањем буржоазије укинута су и приватно-својински односи, односно постојећи капиталистички систем експлоатације. Читав низ мера које су почев од ослобођења па надаље предузете, имале су за циљ не само политички, већ и економски да равласте дотле владајућу класу и систем производње који је она штитила и развијала. Тако су почев од 1945. године, а негде и пре, поред „експропријације експропријатора“, односно одузимања имовине окупатора и његових сарадника, предузете и друге опсежне мере: аграрна реформа 1945. и 1946. године, национализација основних привредних грана (рударства, индустрије, саобраћајних средстава, транспорта, трговине и банкарског система) и друге сличне мере. У периоду од 1948. до 1951. године започео је процес колективизације у пољопривреди који је обухватио образовање различитих облика земљорадничких задруга, укључујући и задруге које су основане на заједничкој својини задругара. Упоредо с овим процесом изграђује се чврст централизован државни апарат на који се ослања читав систем државних привредних предузећа и дирекција. Оваква централизација унутар различитих сектора друштва постепено је доводила до концентрације друштвене моћи оличене у држави и издвајања професионалног управљачког слоја који се бирократизовао и све више почео да идентификује са основним полугама друштвене моћи.

Крупни догађаји који су уследили од 1948. године па надаље, означавали су заокрет и постепен раскид са постојећом праксом. Створени су услови за настанак и развој самоуправљања и самоуправног права. Први правни акти почев од *Основног закона о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива из 1950.* године, као и остали најважнији правни акти из тог периода, уводе у друштвени и политички систем земље самоуправљање. Идеја прераста у стварност.

3. Главне фазе развоја самоуправљања и самоуправног права

Неколико је периода који на својеврстан начин обележавају развој самоуправљања и самоуправног права до данашњих дана. По правилу, они се поклапају са доношењем најважнијих правних аката — устава, односно са предузимањем одговарајућих економских, политичких и правних мера. У зависности од њиховог карактера и практичног домаћаја, може се сагледати и одредити развојни пут самоуправног права. У суштини, све предузете мере имале су за циљ, с једне стране, да утврде и ограниче утицај државних органа власти, као и да развију прокламовани модел социјалистичке демократије, а с друге стране, да ојачају утицај радништва на економском и политичком плану давањем и проширивањем самосталности организацијама, и то нарочито у области материјалне производње.

Правно посматрано, поједини периоди у развоју самоуправне регулативе одређени су односом који се успоставља између новог самоуправног и много старијег и изграђенијег државног права.⁽⁹⁾ Указаћемо стога укратко на неке најважније карактеристике самоуправне правне регулативе током њеног развоја у којем се условно могу одредити три периода: период радничког самоуправљања (1950—1963), период тзв. друштвеног самоуправљања (1963—1974) и период у којем се самоуправљање проширује и на сферу политике, тј. на саму државну организацију (1974. и даље). Сваком периоду одговара понеки нови облик самоуправног права.

4. Први период: радничко самоуправљање — делегирано и дириговано самоуправно право (1950—1963)

Правни акти донети у овом раздобљу представљали су често не само акте којима се у друштвени систем земље уводи самоуправљање, него и акте који су у суштини већ постали самоуправљачки, иако су и даље задржали форму предвиђену за доношење државних правних аката. Њима се дакле, одређује не само систем новонасталих самоуправних друштвених односа, већ се изванредно њихов број и непосредно регулише. Другим речима, нису сви државни акти којима се у то време, па и касније, захвата самоуправна материја а priori у пуном и правном смислу речи државни правни акти. Неки то, укључујући и најважније правне акте којима се уводи самоуправљање, очигледно јесу, али, изванредно њихов број, нарочито они којима се регулишу односи између основних привредних субјеката, у суштини престају у већој или мањој мери да буду израз класичне државне регулативе. Структура државног права мења се и постаје сложенија. Права самоуправна регулатива полако настаје. Поред правних, за овај период карактеристично је доношење и одговарајућих политичких докумената, који су, опет, са своје стране, представљали како идејну и програмску подлогу за предузимање одго-

⁽⁹⁾ О односу државног и самоуправног права видети: Д. Митровић, *Оснос државног и самоуправног права*, магистарски рад, Београд, 1982.

варајућих правних мера, тако и средство за њихову разраду у жељеном правцу.(10)

Као израз оваквих промена у друштвени систем земље уводи се друштвена својина уместо дотадашњег система државног власништва над средствима за производњу. Истовремено, долази до напуштања строго централистичког начина управљања привредом, односно до децентрализације и децентрализације друштвеног, политичког и правног система земље, и, као логичан резултат оваквих настојања, до стицања самосталности привредних предузећа. Поред тога, *Уставним законом из 1953.* године мења се структура представничких органа власти, као и однос осталих државних органа према скупштинама. Наиме, скупштине као највиши представнички органи власти демократизују се увођењем политичког већа, поред већа произвођача. Ипак, самосталност предузећа и даље је значајно ограничена планским карактером привреде који и даље одређује држава преко својих органа и организација(11) Стога су међусобни односи предузећа и у одређеној мери односи у предузећима од ширег друштвеног интереса и даље регулисани државним правним актима. Практично, о самоуправној регулативи, чији су носиоци радници и органи у предузећима може се говорити једино имајући у виду поједине, још недовољно сагледане и издиференциране категорије тзв. самоуправних аката интерног карактера. Самоуправно право развијало се у почетку у предузећима — не и између предузећа. У том периоду предузећа и други раднички колективитети доносе тзв. тарифне правилнике, а неколико година касније правилнике о расподели чистог прихода. Све до *Устава 1963.* године ове две врсте самоуправних општих аката представљају, ако се изузму тзв. правила предузећа која се у нас јављају још 1946. године најважнији и вероватно једини облик самоуправних правних аката.(12)

Како може да се примети, период радничког самоуправљања обележава на нормативном плану потпуна везаност и зависност самоуправног права од државног права. Унутар радних колектива развија се један специфичан облик самоуправног права који се може назвати пренето или делегирано самоуправно право. Оно се од државног права разликује више према неким обележјима формалне природе него према садржају и суштини. Једноставно извесни послови преносе се са државних органа на радне организације, односно на самоуправљаче. Интересантно је да је пренето самоуправно право неки пут ближе државном праву него што су то понекад поједини државни општи акти. По правилу, то је

(10) О најважнијим правним и политичким документима из овог периода, као и о документима који су касније донети видети у књизи: *Самоуправљање у Југославији 1950-1976, документи развоја*, Београд, 1977.

(11) Према *Закоњу о планском управљању привредом из 1952.* године утврђују се три основне пропорције. Првом је планиран обавезни минимум искоришћености капацитета сваког предузећа. Другом пропорцијом плана утврђују се објекти које ће захватавати значајног дела друштвене акумулације изградити држава, и најзад, трећа пропорција регулише платни фонд предузећа у чему је знатна улога остављена самом предузећу, односно радницима и органима у њему. Упореди: В. Јовановић — Б. Кошчић, *оп. cit.*, стр. 63. и даље, и *Самоуправљање у Југославији 1950-1976, документи развоја 1977.*

(12) Тарифни правилник као самоуправни општи акт, први пут се помиње у *Уредби о расподели фонда плата и о зарадама радника и службеника привредних предузећа 1952.* године а правилник о расподели чистог прихода у *Закоњу о средствима привредних организација из 1961.* Насупрот томе, правила предузећа, као акти у којима се суштину могу назрети будуће „клице“ нормативне активности радних организација први пут се помињу у *Основном закону о управљању државним привредним предузећима из 1946.*

случај када држава преноси на самоуправљаче послове који нису карактеристични само за сферу самоуправљања, односно када из разлога опортуниста такве послове обављају самоуправљачи, а не неки друштвени колективитети. С друге стране, за самоуправне акте у потпуности важи принцип правне хијерахије као и за државне правне акте. Сви самоуправни акти су у складу са одговарајућим државним актима, а пре свега са уставом, законима и уредбама.

Овако неразвијена самоуправна регулатива, имала је за последицу неразвијену самоуправну структуру. Ипак, пред крај овог периода, а нарочито од 1961. године, може се говорити о појави тзв. диригованог или директног самоуправног права. Оно се од делегираног самоуправног права разликује по томе што је самоуправно и у садржинском и у формалном смислу (дириговао самоуправно право стварају самоуправни субјекти регулисањем искључиво самоуправних друштвених односа). Но, то не значи да се оно у потпуности еманциповало од државног права. С обзиром да је реч о праву а не о слободним државним нормама и овај облик самоуправног права ослања се на систем државне принуде. Поред тога, државни органи задржавају низ значајних овлашћења и у области стварања права. Наиме, не само да се одређују оквири самоуправног регулисања, већ се државним актима истовремено одређује садржај, начин на који ће поједина питања бити регулисана, процедура доношења самоуправних општих аката и слично. Према томе, иако представља засебан сегмент самоуправног права, дириговано самоуправно право је и даље у потпуности зависно од државе и државног права.

5. Други период: друштвено самоуправљање — условно пуно самоуправно право (1963—1974)

Правни и политички основ за даљи развој самоуправљања и самоуправног права представља *Устав из 1963.* године у коме се друштвено самоуправљање одређује као основни уставни и друштвени принцип. На тај начин, *Устав из 1963.* године представља први модеран устав који посебну пажњу посвећује аутономном праву, дефинишући не само основ самоуправљања него и самоуправног права уопште. Развијањем поставке да друштвена својина над средствима за производњу и самоуправљање у производњи и расподели представља део неотуђивих права радних људи, самоуправљање се проширује и на области ван материјалне производње. Унутар система друштвеног самоуправљања разликује се радничко самоуправљање од тзв. друштвеног управљања. Заједно са овим променама мења се постојећи систем организовања и функционисања власти. Наиме, власт се у најважнијим друштвеним правним прописима одређује као друштвена институција, а демократски скупштина потврђује и проширује увођењем у скупштински систем уместо Већа прозвобача више већа радних заједница. Истовремено, мења се однос извршних и управних органа према скупштинама.

Три су кратка раздобља карактеристична за развој самоуправљања и самоуправног права. Свако раздобље на свој начин обележава проблеме са којима се прокламовани нормативни концепт суочавао у стварности.

Период до 1968. године. У том периоду основни и највиши општи правни акт није више правилник предузећа, већ статут. Поред статута, Устав први пут омогућује доношење и других правних аката, али не одређује који су то акти. Према *Основном закону о предузећима из 1965.* године утврђује се да сви акти предузећа морају да буду у складу са статутом. С друге стране, овим законом, као и *Основним законом о радним односима* из исте године учвршћује се нормативна самосталност предузећа и самоуправљање радних људи у предузећима и радним заједницама. Па ипак, правне, као и остале предузете мере, чији је укупан израз познат под називом „привредна реформа”, нису могле да превладају нарасле економске, политичке и друштвене тешкоће. Крупне промене и очекивања која су са привредном реформом у друштвеном систему земље само делимично остварени захтевали су нове напоре и преумеравања. Самоуправљање није потиснуто, већ су се упоредо са тешкоћама стицали услови за његов даљи развој. Један од таквих правних услова представљају уставни амандмани.

Период до 1971. године. Доношењем амандмана I—XIX, а посебно уставног амандмана XV учињен је покушај да се обликује и догради непосредно самоуправљање радника у организацијама удруженог рада, као и да се омогући радницима у организацијама да самостално утврде самоуправне органе, начин на који ће органи бити изабрани, време трајања њиховог мандата и делокруг надлежности. Поред постојећих самоуправних општих аката први пут се помињу споразуми као нови самоуправни акти и друштвено договарање као начин за расподелу дохотка организације и личног дохотка.⁽¹³⁾ Иако се радило о актима факултативног карактера, не треба због тога умањивати њихов правни и друштвени значај. Наиме, њиховим доношењем стекли су се нешто касније услови за развој самоуправне регулативе коју данас познајемо.

Развој самоуправљања и самоуправног права ипак није зависио искључиво од нормативних решења и добрих жеља законодаваца. Претходно је требало деетатизирати средства проширене репродукције и остала средства ставити под непосредан увид и контролу радника. Наиме, нагомилана средства у банкама и сличним организацијама убрзо су довела до даљег издвајања друштвених група чији интереси нису увек могли да се идентификују са истинским интересима радничке класе. Њихова спрега са бирократијом унутар појединих делова државног и политичког апарата, имала је за последицу изигравање основних вредности самоуправљања и појаву националистичких застрањивања проистеклих из повлашћеног друштвеног положаја. Развој самоуправљања зависио је не само од односа самоуправљача према државном апарату, већ и од њиховог односа према властитим управљачким групама.

Период до 1974. године. Уставним амандманима из 1971. године, а нарочито тзв. радничким амандманима XXI—XXIII настојало се да се превазиђу поменуће појаве. Овим амандманима је прецизирано да радници у удруженом раду непосредно управљају и располажу целином дохотка који остваре својим радом, као и да управљају средствима про-

⁽¹³⁾ Изрази „споразум” и „друштвено договарање” први пут се помињу у *Основном закону о утврђивању и расподели дохотка у радним организацијама 1968.*

ширене репродукције без обзира на њихове токове. Поред постојећих самоуправних аката, радници могу да закључују самоуправне и друштвене договоре који се на тај начин јављају као развијенији облик повезивања различитих организација унутар привреде и ван ње. Сада је најважнији самоуправни општи акт самоуправни споразум о удруживању.⁽¹⁴⁾ Са овим актом не могу бити у супротности ни статут ни други општи акти организације.

Како може да се примети, самоуправно право се мења у периоду између старог и новог устава како у квалитативном, тако и у квантитативном смислу. Борба за овладавање и располагање резултатима рада утицала је на развијање и ширење сфере самоуправних друштвених односа. Поред самоуправних општих аката интерног карактера, појављују се и самоуправни општи акти екстерног карактера. Самоуправљање из разубеног и недовољног повезаног система организација, чија су спона различити државни акти, прераста у јединствен и целовит систем односа између самоуправних субјеката. Државна интервенција и често детаљистички однос у сфери стварања права ограничавају се и одређују уставом и законима. Ово је друга важна особина самоуправног права из тог периода. На тој основи постепено се развија један нов и по много чему јединствен сегмент самоуправног нормирања који се може назвати условно пуним самоуправним правом. Које су њихове особине? Пре свега, условно пуно самоуправно право проистиче из осамостаљеног положаја самоуправљача. У том смислу оно је пре оригинално изведено право радних људи.⁽¹⁵⁾ С друге стране, оно није ни релативно ни ограничено право у оном смислу у којем су то делегирано и донекле дириговано самоуправно право. Самоуправним субјектима једино није остављена могућност да самостално одлучују о томе да ли ће нека питања или односе регулисати самоуправним актима. У свему осталом самоуправљачи су потпуно слободни. Дакле, не само што се проширује област друштвених односа који могу бити регулисани самоуправним нормама, већ се проширује и сфера у којој самоуправљачи могу слободно да поступају. Сложена структура самоуправног права ипак није утицала и на сложеност хијерархијске структуре. У правном систему је да даље задржан однос карактеристичан за државне правне акте. Сви самоуправни акти су без изузетка подређени уставу, закону и подзаконским актима.

6. Трећи период: политичко самоуправљање — пуно самоуправно право (1974. и даље)

Увођењу самоуправљања, као што је познато, претходиле су одговарајуће политичке одлуке. Па ипак, требало је да прође скоро три деценије да се у пракси развијен самоуправни концепт прошири и на извесне делове државног апарата. Економска независност самоуправљача од државе захтевала је и политичку самосталност, односно такву самосталност, чије је исходиште радник-самоуправљач. Стога је у правни и

⁽¹⁴⁾ Самоуправни споразум о удруживању помиње се поред статута и других самоуправних општих аката први пут у амандману XXII.

⁽¹⁵⁾ В. Јовановић — Б. Кошуткић, *op. cit.* стр. 79. и даље и Д. Митровић *op. cit.* стр. 118-137.

политички систем земље почев од новог устава уведен делегатски систем. Замишљен као средство за превазилажење класичне представничке демократије, делегатски систем је требало да ојача утицај самоуправне базе на политичке одлуке органа власти. И не само то. Поред представничких органа у општини, републици и федерацији самоуправљање је заједно са „делегатством“ проширено и на нове облике друштвеног организовања (област самоуправног интересног организовања), као и на систем односа између различитих државних колективитета у земљи. Прожимање државе и самоуправљања започело је на другачијој основи. Самоуправљање је схваћено као средство за одумирање државе, а држава као средство за јачање и развијање самоуправљања.

Истовремено са ширењем самоуправне сфере на поједине делове државне организације шири се и значење речи „самоуправљање“. Поред привреде и тзв. друштвених делатности, односно непривреде, самоуправљање, како смо видели, захвата на посебан начин и саму „државу и њене подручне продужетке (самоуправне јединице, за које је типична општина)“, (16) тако да се и данас могу разликовати три значења ове речи: радничко, друштвено и политичко самоуправљање. (17)

Са новим самоуправним друштвеним односима шири се и систем самоуправних правних аката. *Устав из 1974.* године, који у неку руку представља продужетак и резиме правно-политичких промена које су извршене уставним амандманима неколико година раније, први пут за све изворе самоуправног права користи израз „самоуправни општи акти“, у које сада спадају самоуправни споразуми, друштвени договори, статути, правилници, пословници и тако даље. На тај се начин повећава број аката у правном систему. Исте или сличне формулације по узору на устав садрже и други државни акти (*Закон о удруженом раду, Закон о основама планирања и друштвеном плану Југославије из 1976.* године и други слични акти). Најважнији самоуправни општи акт од 1971. године није статут, већ самоуправни споразум о удруживању рада радника. (18) С обзиром да самоуправни споразум о удруживању представља спону између устава, закона и масе осталих самоуправних аката организација удруженог рада, сви самоуправни акти, а пре свега статут, морају да буду у складу с њим. На тај начин се мења и хијерархијски однос између аката. Неки самоуправни општи акти произилазе непосредно из одговарајућих уставних одредби, неки се заснивају на закону, неки на подзаконским правним актима, а неки на осталим самоуправним општим актима. Другим речима, напушта се дотле важећи хијерархијски систем, али се задржава хијерархијско начело. Тако се може разликовати хијерархија између државних аката, хијерархија између државних и самоуправних аката, и најзад, хијерархија између самоуправних опш-

(16) Р. Лукић, Држава и самоуправљање, „Зборник Правног факултета у Загребу“ број 3-4, 1981. стр. 325.

(17) У изворном значењу под самоуправљањем се подразумева самоуправљање радника у природи. Данас се радничко и друштвено самоуправљање најчешће одређује као облик самоуправљања у ужем смислу а заједно са самоуправљањем у сфери политике, тј. политичке — државне власти, као облик самоуправљања у ширем смислу речи. Упореди: Р. Лукић, *ibid.*, стр. 325-328.

(18) Самоуправни споразум о удруживању рада радника као основном правном акту организације удруженог рада посвећено је посебно место у *Закону о удруженом раду*. Поред овог самоуправног акта истиче се по важности и самоуправни споразум о расподели дохотка и личних доходака.

тих аката. Наравно, сложена (тростепена) хијерархијска структура подразумева, нарочито у случају када треба одлучити да ли предност треба дати државном или самоуправном општем акту, разграничене сфере друштвених односа који су предмет правног регулисања, што често ни нормативно ни у пракси није до краја учињено. Па чак и када нема правних и практичних недоумица око предмета регулисања, није до краја јасно којим актима треба дати предност: да ли закону или самоуправном општем акту једнаке правне снаге; да ли подзаконском акту (уредби, статуту) или самоуправном општем акту који произилази из закона. Као непосредан израз оваквог стања ојачао је положај судских органа (уставних судова и самоуправних судова). Што не може законодавац, могу судови. Захваљујући томе, поред бројног и разноврсног система самоуправних аката, постепено се развија систем судских органа чији је непосредан задатак да решавају спорове из области самоуправљања, а посредан да одређују *ad hoc* хијерархијски положај аката у правном систему. Ово посебно важи за одлуке уставних судова. На тај начин развија се поред самоуправног права и систем самоуправних организација.⁽¹⁹⁾ Но, утицај државне организације је и даље доминантан, и то како у области примене тако и у области стварања самоуправног права. Па ипак, у структури самоуправног права могу се назрети извесни наговештаји настајања једног новог облика самоуправног правног регулисања. То је тзв. пуно самоуправно право. Оно је још мање зависно од државе и државног права, али је још далеко од Гурвичевог „*droit social pur et indépendant*”,⁽²⁰⁾ односно од својства потпуне друштвености, тј. самоуправности. Самоуправљачи, у случају пуног самоуправног права, могу да у оквиру устава потпуно слободно регулишу односе за које су заинтересовани. Једино морају да воде рачуна да самоуправни акти буду у складу са одговарајућим уставним одредбама. У свему осталом самоуправљачи су слободни. Међутим, та слобода није самовоља, јер држава и даље, додуше, посредно, може да примењује санкцију. Према томе, пуно самоуправно право непосредно почива на одговарајућим уставним нормама, при чему се мора имати у виду да таква изворност често (идући од одредбе до одредбе устава) почива на неодређеностима или у себи скрива могућност да се поједина решења погрешно протумаче или злоупотребе. У оној мери, у којој су самоуправљачи овладали односима у репродукцији, у тој мери норме пуног самоуправног права замењују постепено остале самоуправне норме.

Два су главна правца у овом периоду којима се креће развој самоуправне правне регулативе. С једне стране, шире се области друштвених односа који се регулишу самоуправним нормама. Држава све већи број послова препушта самоуправљачима. Унутар државне организације, самоуправљачи преко делегација и делегата утичу на рад представничких органа и на карактер одлука које су обавезне за извршне, управне и судске органе. Неке државне норме престају да постоје или престају у самоуправне правне норме. Овај правац треба, чини се, да представља најзначајнији показатељ друштвених кретања, јер се у ње-

(19) Р. Лукић, *О систему самоуправног права и самоуправном законодавству*, „Правни живот”, бр. 1/1976, стр. 5-9.
(20) G. Gurvitch, *op. cit.*

му, следећи изворне мисли Маркса и Енгелса, може наслутити пут одумирања социјалистичке државе, наравно, под условом да држава док је још довољно јака, не угуши један такав процес. Други важан показатељ преображаја социјалистичког права, требало би да представља даље смањење државне интервенције у област стварања права, и што је још важније, у област самоуправних правних норми. С друге стране, нагло нарастање и разграђивање самоуправне регулативе доводило је до умножавања самоуправних аката у пракси, као и до издвајања њихових нових врста које дотле или нису постојале или нису биле правно уобличене.

Овакав развој самоуправног права поред својих добрих, имао је и својих лоших страна. Пре свега, нагло развијена самоуправна регулатива (процењује се да је 1980. године у земљи постојало између 2,5 и 4 милиона самоуправних општинских аката)(21) и још недовољно разграничен однос између сфере државног и самоуправног права често су у техничком погледу компликовали и отежавали оно што би требало да упросте и слакшају. Поред тога, неразграничен однос између државног и самоуправног права (питање је колико овај однос уопште може да се разграничи, јер је пракса увек сложенија од прописа који треба да је обухвате и усмере), доводио је и до неоправданог мешања државе у чисто самоуправљачку сферу, као и до честог кршења законитости самоуправним општинским актима. У случају када се законитост угрожава самоуправним правним актима, узрок је или намерно кршење законитости или су узрок уставне и законске нејасноће и празнине. Јер, ако је, на пример, тешко утврдити да ли је неки самоуправни општински акт неуставан или незаконит због карактера уставних и законских формулација, још је теже установити да ли је такав акт незаконит, ако се не зна да ли је на хијерархијској лествици изнад или испод закона. Као резултат претераног самоуправног регулацисања, поред непрегледности и гломаности, уноси се у правни систем несигурност која често доводи до правне дезоријентације. Поред тога, претерани нормативизам може да доведе и до других штетних последица, од којих је најопаснија непоштовање правних прописа, односно неодговорност. А одатле до непоштовања закона и законитости — само је један корак. У одређеној мери ово се односи и на устав, односно систем уставности.(22) Штавише, често кршење самоуправних аката уколико би се понављало у дужем временском периоду неминовно би довело до рушења ауторитета и државних и самоуправних правних прописа, односно до подривања целокупног правног система. Стога би мношину самоуправних прописа требало свести на потребну меру, а волунтаризам самоуправних субјеката на одговорно поступање приликом стварања и примене самоуправног права.

Закључак

Као што може да се примети, развој самоуправног права није од момента настајања текао непрекидно узлазном линијом, мада би судећи

(21) Подаци су наведени из интервјуа Ј. Билића новинару „Политике“ (Правна сигурност не значи владавину правника) и М. Зечевића новинару истог листа („Политика“, понедељак, 23. јун 1980. године).

(22) О томе в.: Т. Велковић, Слаби ли ауторитет закона и законитости, „Уставност и законитост“, бр. 4/1981, стр. 29-37.

по нормативном концепту који се непрекидно развијао и такав закључак био могућ. Проблеми који су стајали на развојном путу самоуправљања, уједно су одређивали и карактер проблема који су самоуправљачи морали да решавају. У том смислу свака пребена етапа се разликује како по тешкоћама тако и по решењима. Истовремено, свака пребена етапа представља још један доказ да самоуправљање и самоуправно право нису ни пукни покушај да се власт приближи човековим потребама ни модел за „златно доба”. Између државне власти и сопствене бирократије, између нараслих потреба и стварности, самоуправљање и самоуправно право, као један од његових израза, успевали су увек да ускладе идеју са праксом и на тај начин допринесу остварењу истинских вредности социјализма. У противном, пракса би била бледа сенка своје идеје.

SUMMARY

THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF SELF-MANAGEMENT LAW

From the moment of its establishment, the development of self-management law did not take a steadily ascending course, although such a conclusion would be allowed on the strength of the constantly developing normative concept. The problems constituting the obstacles in the development of self-management have, at the same time, determined the character of the problems the self-managers have had to cope with. In that sense, each stage of development — 1950—1963, 1963—1974, 1974—the present day — can be distinguished by certain specific problems and also appropriate solutions. However, each stage of development represents yet another confirmation of the fact that self-management and self-management law are not either a random attempt to make government more accessible to the satisfaction of man's needs or a model for the „golden age”. Such a development of self-management regulation marks the gradual formation of the corresponding self-management organization (of society) with the purpose of at least partially replacing the existing state-governed organization.

For the being, it may be stated that the further development of self-management, which can be fostered by accompanying self-management regulations, depends not only on the relationship between the self-management forms (of government) and the state-governed organization but also on the relations being established within the self-management sphere in all of its aspects. The dependence of self-management and self-management law on the state and its regulations is just as unwelcome as the dependence on various groups of interest succeeding in imposing appropriate „self-management” solutions to the self-managers. Oscillation between these controversial tendencies marks the present, especially most recent, self-management development i.e. transformation of Yugoslav law and society.

So far, self-management and self-management law have in their development succeeded, inspite of the state-governed organization and its own bureaucracy, and between needs and reality, to harmonize ideas/concepts with practice, contributing to the achievement of the true values of the socialist community. If it were to the contrary, practice would be a far-cry from its idea/concept.

RÉSUMÉ

LE COMMENCEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT AUTOGESTIONNAIRE

Comme on peut le remarquer et tirer la conclusion, le développement du droit autogestionnaire depuis le moment de son commencement ne s'est pas écoulé sans interruption par une ligne ascendante, quoiqu'en se basant sur le concept normatif qui s'est développé sans interruption il serait possible de formuler une telle conclusion. Les problèmes qui se trouvaient sur la voie de développement de l'autogestion déterminaient en même temps le caractère des problèmes que les autogestionnaires devaient résoudre. Dans ce sens chaque étape par laquelle on est passée (1950—1963, 1963—1974 et à partir de 1974) diffère tant d'après les difficultés que d'après les solutions. En même temps, chaque étape par laquelle on est passé représente encore une affirmation que l'autogestion et le droit autogestionnaire ne sont pas une simple tentative à ce que le pouvoir se rapproche au besoins des hommes ni un modèle pour „l'âge d'or”. Un tel développement de la prescription autogestionnaire dénote la formation progressive de l'organisation autogestionnaire correspondante qui doit au moins partiellement substituer l'organisation d'Etat existante.

Pour le moment on peut dire seulement que le développement ultérieur de l'autogestion, dont le développement doit être aidé par les prescriptions autogestionnaires correspondantes, dépend non seulement des rapports de l'autogestion à l'égard de l'organisation d'Etat, mais aussi des rapports qui s'établissent au sein de la sphère autogestionnaire sous tous ses aspects. La dépendance de l'autogestion et du droit autogestionnaire de l'Etat et du droit d'Etat est tout aussi indésirable que la dépendance des différents groupes d'intérêt qui réussissent à imposer les solutions „autogestionnaires” correspondantes aux autogestionnaires. Le mouvement entre ces tendances contradictoires signale le développement qui avait eu lieu jusqu'à présent et surtout le développement autogestionnaire le plus récent, c'est-à-dire la transformation du droit et de la société chez nous. Néanmoins, dans leur développement jusqu'à présent, l'autogestion et le droit autogestionnaire ont réussi à établir entre le pouvoir d'Etat et sa propre bureaucratie, entre les besoins et la réalité la coordination de l'idée avec la pratique et de contribuer de cette manière à la réalisation des valeurs véridiques de la communauté socialiste. Dans le cas contraire, la pratique serait l'ombre pâle de son idée.