АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

UDK 34 АПФ

3 — 4
БЕОГРАД, 1984.

Најстарији југословенски живи часопис из области права „Архив за правне и друштвене науке" од свог покретања 1906. године до другог светског рата био је орган Правног факултета у Београду. У том периоду његови уредници били су: Коста Кумануди и Драгољуб Аранђеловић (1906—1911), Коста Кумануди (1911—1912), Чедомиљ Митровић и Коста Кумануди (1912—1914), Чедомиљ Митровић (1920—1933), Михаило Илић (1933—1940) и Борђе Тасић (1940). После ослобођења „Архив" је наставио да излази као орган Савеза удружења правника Југославије, а његово место на Правном факултету у Београду попунили су „Анали", настављајући тако један континуитет започет 1906. године

ДОСАДАШЊИ ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИЦИ „Анала": др Михаило Константиновић (1953—1960), др Милан Бартош, заменик др Борислав Т. Благојевић (1960—1966), др Војислав Бакић (1966—1978), др Војислав Симовић (1978—1982).

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР:

Главни и одговорни уредник: др Обрен Станковић. Заменик главног и одговорног уредника: др Зоран Видаковић. Чланови: др Владимир Јовановић, др Љубиша Лазаревић, др Стеван Врачар, др Обрад Станојевић, др Миленко Крећа, др Дејан Поповић (секретар Уређивачког одбора), др Стеван Лилић и мр Драгор Хибер.

Лектор: мр Радмила Шуљагић

Технички уредник и коректор: Вукосава Манојловић

Штампа: Штампарија ПТТ Београд, Таковска 2

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXXII | мај — август | Број 3—4

UDK 34 | YU — ISSN 003 — 2565

Изворни чланци

UDK — 342.4(477.1)

др Александар Фира,
редовни професор Правног факултета у Новом Саду

УСТАВНО-ПРАВНИ ОКВИРИ ОСТВАРИВАЊА УЛОГЕ СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И СОЦИЈАЛИСТИЧКИХ АУТОНОМНИХ ПОКРАЈИНА ВОЈВОДИНЕ И КОСОВА У ОДНОСИМА У ФЕДЕРАЛИЗМУ(*)

1. Остваривање Уставом утврђене улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина је интегрални део укупног процеса остваривања Устава СФРЈ, Устава СР Србије и устава социјалистичких аутономних покрајина, а у тој целини, нарочито односа у федерализму и односа у СР Србији. Имајући у виду ову полазну основу мора се одмах на почетку истаћи да је у питању читав низ односа који су иначе динамична материја која мора бити константно предмет брижљивог и научно фундираног емпиријског истраживања и верификованих друштвено-политичких оцена. Мој прилог је само покушај да се допринесе прецизнијем описивању уставних оквира у којима се овај процес одиграва.

Потреба за тим је актуелизована чињеницом да у нашем уставном систему нема аутентичног тумачења устава, већ да је тумачење устава право и дужност свакога ко на основу и у оквиру устава доноси правне акте; свакако, то значи и самоуправно правне акте, односно предузима материјалне радње. У тако разуђеном односу свакако да карактер органа, односно организације, па и место појединца у друштвеној структури, односно његов научни, стручни или уопште друштвени углед, имају велики утицај на стварно деловање тумачења устава које из њихових активности проистиче. Ово је нарочито видљиво код такве врсте тумачења устава, која проистиче из активности скупштина друштвено-политичких заједница и уставних судова, односно других државних и самоуправних органа. Акти који настају њиховом активношћу, најчешће на основу претходног тумачења устава, односно који то стварно значе, имају одго-

(*) Рад написан у част академика проф. Јована Борђевића, који због обима није могао бити објављен у прошлом броју.

варајућу обавезну снагу. Али, самим тим, не би се могло закључити да на тај начин имамо аутентично тумачење устава. Аутентично тумачење устава управо зато и не постоји, што је свако аутентично тумачење, у суштини, форма иза које се увек може сакрити уставна промена; а то се, управо с обзиром на улогу и карактер устава у нашој социјалистичкој самоуправној вишенационалној федеративној заједници не жели и не треба да се допусти.

Непостојање аутентичног тумачења устава чини већим одговорност сваког фактора који остварује устав, а при томе, нарочито оних који у том процесу прописују опште обавезе, односно уређују друштвене односе. Сигурно је да у нашем развијеном систему контроле уставности и законитости има средстава да се штетно и друштвено неприхватљиво дејство погрешних интерпретација устава отклони. Но, та околност никако не умањује значај давања сваковрсног тумачења устава, а посебно, све одговорнију и истакнуту улогу науке у томе.

Многобројни су аспекти, теоријски и практично релевантни, за једно потпуно, исправно и научно засновано тумачење устава у нашем уставном систему. У оквиру овог прилога, ја се њима не могу бавити, али указујем на два момента, која сматрам посебно актуелним и од великог друштвеног и теоријског значаја за укупно разматрање остваривања уставног концепта Социјалистичке Републике Србије и социјалистичких аутономних покрајина. Читав наш уставни систем одликује не само бројност устава, као резултат и израз наше федеративне структуре, већ и чињеница да је реч о опсежним уставним документима, код којих је неопходно, при тумачењу сваке поједине одредбе, односно при њеној примени на уређивање друштвених односа, нужно водити рачуна о целини и о међусобној условљености појединих решења. Другим речима, увек се мора имати у виду целокупан уставни контекст, чак и онда када се разматра поједина одредба.

2. Уставноправни оквири остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у нашем федерализму, проистичу из основних опредељења, утврђених већ у Основним начелима Устава СФРЈ, посебно у Одељку I. Ту је утврђена, као основна, поставка да: „Радни људи и народи и народности остварују своја суверена права у социјалистичким републикама, и у социјалистичким аутономним покрајинама, у складу са њиховим уставним правима, а у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији — кад је то у заједничком интересу, овим уставом утврђено." Овако формулисана претпоставка наделжности у корист република, односно аутономних покрајина је изражена и у Уставу СР Србије, следећим текстом: „Радни људи и народни и народности Србије остварују своја суверена права у Социјалистичкој Републици Србији и у социјалистичким аутономним покрајинама у складу са њиховим уставним правима, у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији, кад је то, у заједничком интересу, утврђено Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије". (Устав СР Србије, Уводни део, Основна начела, Одељак I, став 3.) У Уставу САП Косово, а имајући у виду уставни положај аутономне покрајине, овај став је истовремено обухватио и основни однос у Републици, и гласи: „Радни људи и народи и народности Косова. остварују своја суверена права у Социјалистичкој

Аутономној Покрајини Косово, а када је то у заједничком интересу радни људи и народи и народности Републике као целине Уставом Социјалистичке Републике Србије утврђено, и у Републици, и у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији када је то у заједничком интересу утврђено Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије." (Устав САП Косово, Основна начела, Одељак I, став 3.). На друкчији начин, али са истим уставноправним консеквенцама, изражава овај однос Устав САП Војводине. У њему је следећи текст: „Радни људи и народи и народности Војводине остварују своја суверена права у Социјалистичкој Аутономној покрајини Војводини, као аутономној социјалистичкој демократској друштвено-политичкој заједници заснованој на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи. Радни људи, народи и народности Социјалистичке Аутономне Покрајине Војводине остварују одређена суверена права у Социјалистичкој Републици Србији када је то, у заједничком интересу радних људи, народа и народности Републике као целине, утврђено Уставом Социјалистичке Републике Србије." (Устав САП Војводине, Уводни део, Основна начела, Одељак I став 5. и 6.). Већ поменути Одељак I Основних начела Устава СФРЈ, садржи још један темељан став, без чијег пуног уважавања нема могућности да се потпуно одговори на питање које садржи наслов овог прилога па, иако је он општепознат, мора се и изричито навести: „Радни људи, народи и народности одлучују у Федерацији на начелима споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима федерације, у складу са овим уставом, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој социјалистичке заједнице као целине." Наведени став поставља на суштински нову основу читав систем одлучивања у Федерацији и тиме даје историјски нову димензију улози република и аутономних покрајина у односима у југословенском федерализму. Могло би се рећи да управо овај став најрезолутније потврђује тезу о томе да Федерација уставно није наднационални механизам, као и то да у Федерацији, у пуном смислу те речи, заједништво потврђује субјективитет својих битних елемената и из њих израста.

Овај принцип доживљава своју директну уставну имплементацију и у Уставу СР Србије, који утврђује: „Радни људи, народи и народности Социјалистичке Републике Србије одлучују у Федерацији на начелима споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима Федерације у складу са Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Уставом Социјалистичке Републике Србије, као и на начелу одговорности за сопствени развој и развој социјалистичке заједнице као целине." (Устав СР Србије, Уводни део, Основна начела, одељак I, став 7.). С обзиром на улогу аутономних покрајина у одлучивању у Федерацији, логична је и уставно-правна консеквенца да се у уставима аутономних покрајина нађе став који одговора наведеној одредби Устава СФРЈ. Тако је у Уставу САП Војводине утврђено: „Социјалистичка Аутономна Покрајина Војводина учествује у одлучивању у Федерацији на начелима споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима Федерације, у складу са Уставом Со-

цијалистичке Федеративне Републике Југославије, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој социјалистичке заједнице као целине." (Устав САП Војводине, Уводни део, Основна начела, Одељак I, став 7.). Одговарајући став у Уставу САП Косова гласи: „У остваривању заједничких интереса, радни људи, народи и народности Косова одлучују у Федерацији на начелима међусобног споразумевања република и аутономних покрајина, солидарности и узајамности, равноправног учешћа република и аутономних покрајина у органима Федерације, у складу са Уставом Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Уставом Социјалистичке Аутономне Покрајине Косова, као и на начелу одговорности република и аутономних покрајина за сопствени развој и за развој југословенске социјалистичке заједнице као целине." (Устав САП Косово, Основна начела, Одељак I, став 4.).

Ова полазна опредељења у постављању односа у југословенском федерализму, па према томе и уставноправне оквире за остваривање улоге Социјалистичке Републике Србије и социјалистичких аутономних покрајина у Федерацији, морају се и тумачити и примењивати узимајући у обзир целину уставног система. Због тога комплетна анализа и мора увек да има у виду како историјске корене и циљеве федерализма, тако на одговарајући начин — уставно утврђене у Уставу СФРЈ, изражене у Уставу Републике и у уставима аутономних покрајина — и карактер друштвено-економског уређења и друштвено-политичког система социјалистичке самоуправне демократије; другим речима, уставни поредак социјалистичког самоуправљања. Само у тим релацијама могућно је сагледати и суштински трансформацију коју и само начело федерализма доживљава у друштву, које је постављено на основу социјалистичког самоуправљања.

Већ без ширих образложења може се, на основу и ових принципа које сам изнео, закључити да је СФРЈ Федерација изузетно високог степена самосталности својих чинилаца. То, уосталом, потврђују све иоле коректније упоредноправне анализе. Не могу улазити у узроке и токове еволуције која је до оваквог стања довела, али понављам став, елаборирам у неким својим радовима: да је то израз и услов престајања националне равноправности од политичко-правног начела у реалан друштвени однос. Међутим, основ тога је јединствено друштвено-економско уређење и јединствене основе политичког система социјалистичког самоуправљања. Нема, дакле, више „разних врста" социјализма, нема више „типова" социјалистичког самоуправљања, већ је у основи свега јединствено друштвено уређење, са јединственим друштвено-економским уређењем и јединственим основама политичког система.

3. Структура и састав СФРЈ па, дакле, и југословенски федерализам као систем односа, уређени су и утврђени Уставом СФРЈ, уставима република и аутономних покрајина. У том делу нашег уставног поретка дата је уставна дефиниција СФРЈ (члан 1. Устава СФРЈ) и социјалистичких република (члан 3. Устава СФРЈ) и социјалистичке аутономне покрајине (члан 4. Устава СФРЈ). У складу са овим одредбама Устава СФРЈ је Устав СР Србије дефинисао Социјалистичку Републику Србију, уносећи као нове елементе став који се односи на национално биће Републике и констатацију да су у саставу СР Србије, САП Војводине и САП Косово,

а да је СР Србија у саставу СФРЈ (члан 1. Устава СР Србије). Исти Устав (члан 291.) садржи и уставну дефиницију аутономних покрајина, која има исте елементе као и оне садржане у Уставу СФРЈ. Уставну дефиницију аутономне покрајине садржи и Устав САП Војводине (члан 1.) и то тако формулисану, да се у њој посебно не изражава национални састав аутономне покрајине, док се налази констатација о томе да је аутономна покрајина у саставу СР Србије и СФРЈ. Уставна дефиниција САП Косова (члан 1. Устава САП Косова), поред претходно наведених елемената, садржи и елеменат који говори о националном саставу.

Нема никакве сумње да се при остваривању улоге СР Србије и социјалистичке аутономне покрајине у Федерацији, мора полазити од елемената уставног дефинисања свих ових субјеката, јер се управо и кроз федералне односе ови елементи остварују и потврђују. То већ дуже време није спорно ни у науци ни у глобалним политичким опредељењима, али је управо искуство упозорило на потребу да се нагласи да је у питању процес који се мора остварити и разматрати јединствено. Није могућно, без теоријске једностраности, односно без крупних политичко-друштвених консеквенци, било које од нужних својстава која одређују природу сваког елемента у нашем федерализму толерисати, а да се не доводе у питање целина појава.

Иманентна и компетентна уставно-правна анализа уставне дефиниције СФРЈ, републике, односно социјалистичке покрајине, мора се у даљем разматрању претпоставити, то јест ја је не могу, у оквирима мојег прилога, на прави начин обрадити, па се ограничавам само на констатације оног степена општости које се, бар у оквакким расправама, морају сматрати неспорним. Таквом сматрам, пре свега, одредбу о СФРЈ као савезној држави и социјалистичкој самоуправној демократској заједници радних људи и грађана и равноправних народа и народности. Затим је то одређење социјалистичке републике као државе и социјалистичке самоуправне демократске заједнице. Исти је случај са социјалистичким аутономним покрајинама као аутономним социјалистичким самоуправним друштвено-политичким заједницама, које су истовремено у саставу СР Србије и конститутивни елемент федерализма. Није без значаја подвући да се у свим овим одредбама, на исти начин, одређује социјално-класна суштина власти и однос према социјалистичком самоуправљању.

У најдиректнијој вези са уставним дефинисањем структуре југословенске федерације је одређивање једног елемента од посебног значаја за ову тему, а који је повезан са већ изнетим остваривањем претпоставке надлежности у корист републике, односно аутономне покрајине. То је онај елемент из дефиниције социјалистичке аутономне покрајине (члан 4. Устава СФРЈ) који утврђује да радни људи и грађани, народи и народности остварују своја суверена права у аутономној покрајини, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности Републике као целине Уставом СР Србије утврђено — и у Републици. На овај елемент сам већ раније указао, а сада само подвлачим једну уставно-правну консеквенцу. Она се састоји у томе да је, заправо Устав СФРЈ, дакле савезна уставност, и на свој начин утврдио да је аутономна покрајина и конститутивни елемент и елемент федерализма и у саставу СР Србије.

4. Систем односа у нашем федерализму, заснован на принципима које сам изнео, предмет је врло опширног уставног регулисања у Уставу СФРЈ, па је зато неопходно за сагледавање уставно-правних оквира остварења однос СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у Федерацији, посветити дужну пажињу најзначајнијим од тих одредаба.

Тако су, уставно утврђени, пре свега, заједнички интереси које радни људи и грађани, народи и народности остварују у СФРЈ: „У Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији народи и народности и радни људи и грађани остварују и обезбеђују суверености, равноправност, националну слободу, независност, територијалну целокупност, безбедност, друштвену самозаштиту, одбрану земље, међународни положај и односе земље са другим државама и међународним организацијама, систем социјалистичких самоуправних друштвено-економских односа, јединствене основе политичког система, основне демократске слободе и права човека и грађанина, солидарност и социјална сигурност радних људи и грађана и јединствено југословенско тржиште, и усклађују заједнички привредни и друштвени развитак и друге своје заједничке интересе." (Устав СФРЈ, члан 244. став 1.). Имајући у виду начела која сам раније истакао, основано је закључити да све друге интересе и потребе, осим ових који су изричито наведени, радни људи и грађани, народи и народности, остварују у републикама, односно у аутономним покрајинама. При томе, када је реч о аутономним покрајинама, онда се ту управо примењује начело да се део тих интереса и права остварује у СР Србији. То непосредно утврђује Републички устав, а то је у складу са Уставом СФРЈ.

Имајући у виду такав начелан приступ, Устав СФРЈ, одређујући начин остваривања наведених заједничких интереса у СФРЈ, а у складу са самоуправном социјалистичком суштином нашег федерализма, то чини не само кроз начела и облике политичког система власти већ и кроз систем самоуправног, односно уопште читавог друштвеног организовања. У томе и видим један од изузетно значајних доказа за тезу да федерализам у нашој земљи није само класична варијанта државног уређења, већ и знатно више од тога. Такав контекст одлучујуће утиче и на остваривање улоге република и аутономних покрајина које се, иначе, и саме мењају.

Заједнички интереси се, према Уставу СФРЈ, остварују кроз више облика, од којих је у Уставу (члан 244. став 2.) најпре наведена делатност савезних органа, уз равноправно учешће и одговорност република и аутономних покрајина у свим органима, у утврђивању и спровођењу политике Федерације. За овај облик остваривања заједничких интереса, на који се још морам вратити, могло би се рећи да, по свом значењу, остаје у оквиру класичне државне структуре, односно у органима друштвено-политичке заједнице у ужем смислу те речи. Даље, то је облик који је, сходно природи односа који се у њему успостављају, потпуно уставно регулисан и у коме равноправно учествују све републике и аутономне покрајине, разуме се, увек у складу са прецизним одредбама Устава СФРЈ. Посебно је издвојен онај облик остваривања заједничких интереса у коме се делатност савезних органа остварује на основу одлука, односно сагласности република и аутономних покрајина. Иако је и то остварење кроз структуру државних органа такође прецизно регу-

лисано Уставом, има разлога да се оно издвоји, јер указује на један изузетно развијен, релативно нов елемент у нашим федералним односима.

У напред датим оквирима, дакле кад је реч о делатностима савезних органа, положај и улога и СР Србије и аутономних покрајина, прецизно су уставно уређени. То је учињено посебно, код сваког савезног органа, и то како у погледу његовог састава, тако и у погледу начина рада. Будући да је природа и карактер свих решења различит код појединих савезних органа, и да је у питању један елемент у остваривању уставне улоге република и аутономних покрајина, који се и различито оцењује и, неретко недовољно прецизно интерпретира, на њега ћу се још једанпут вратити. У другом случају, процес се такође одиграва у савезним органима, али исто тако и у органима република и аутономних покрајина, односно уз њихово учешће. И овде је различита ситуација код доношења појединих одлука, мада се за највећи број од њих уставно захтева потпун консенсус свих република и покрајина, дакле и СР Србије и обе аутономне покрајине.

Од два претходна начина, треба разликовати остваривање заједничких интереса кроз непосредну сарадњу и договарање република, аутономних покрајина и других друштвено-политичких заједница. Овај облик се не остварује кроз делатност савезних органа, и према ставовима Савезног већа Скупштине СФРЈ, Федерација не може бити учесник у сваквом договарању. Додушс, савезни органи понекад предузимају иницијативе за овакво договарање, па врше и део стручних послова у томе. Мишљења сам да у оваквом договарању не морају суделовати увек и у сваком случају, све републике и аутономне покрајине, што је правило код два претходна облика, већ оне које су у конкретном случају заинтересоване. То, свакако важи и за друге друштвено-политичке заједнице (општине, градске и републичке друштвено-политичке заједнице). Иначе, ни правна природа аката који настају на основу оваквог договарања није неспорна, мада се мени чини да овакви акти, иако се закључују међу друштвено-политичким заједницама, имају карактер аката самоуправног права. У свему томе се, разуме се, свака друштвено-политичка заједница мора кретати у оквиру својих права и дужности, па то важи и за СР Србију и за аутономне покрајине.

Сви остали облици остваривања заједничких интереса, које наводи члан 244. Устава СФРЈ, су непосредно самоуправни и њихов значај и улога мора расти са развојем самоуправљања као система друштвених односа. Иако се они посебно исказују а неретко и посебно остварују, они нису „кинеским зидом" одвојени од прва три, већ се и појмовно, а све чешће и у пракси, прожимају са претходнима, што, иначе, одговара општим односима између самоуправљања и државе у нашем друштву.

Посебно сам, мада још увек не детаљно, изнео ове односе, јер се у вези са њима, у неким разматрањима, поставља питање односа између ових одредаба и члана 4. Устава СФРЈ, кад су у питању аутономне покрајине. Стојим на становишту да је реч о уставним нормама исте правне снаге, па да се, према томе, и код примене принципа из члана 4. Устава СФРЈ, код утврђивања, Уставом СР Србије, права која се остварују у Републици као целини, мора држати оквира утврђеног свим релевантним нормама Устава СФРЈ, тамо где оне изричито утврђују и

положај аутономних покрајина. Број таквих норми није мали, али, без макар сумарног прегледа њиховог, није могућно дати коректну слику уставних оквира остваривања улоге СР Србије и аутономних покрајина у Федерацији. Оквири овог прилога су фактори који ограничавају могућност да у томе будем довољно исцрпан, али ми се чини да расправа не може то мимоићи а да не оде у генерализације, које више представљају хипотезу него, бар делимично, доказану тезу.

5. У својим другим радовима ја сам, разматрајући целину односа у нашем федерализму, покушао да посебно анализирам најважније групе тих односа, па ћу се сличном систематиком послужити и сада, мада, разуме се, у донекле суженијем облику, па због тога, понекад и без довољно елаборирања. Пре тога је, ипак, неопходно истаћи још једно питање које, такође, мора претходити разматрању појединих група односа. Реч је о правима и дужностима Федерације која она остварује преко савезних органа.

Права и дужности Федерације, схваћена на горњи начин, су највећим делом утврђена у посебној глави II Дела Устава СФРЈ, која и носи такав наслов. Међутим, треба скренути пажњу да се сва она не налазе ту, јер управо најчешће цитирани члан 281, у својој тачки 18, упућује на друге одредбе Устава, којима се, такође, утврђују поједина права и дужности. Мишљења сам да ово, такође, не би требало да буде спорно, јер је не мали број примера из праксе спровођења Устава, који на то указују, а на нека од ових права и дужности ћу и ја указати. У наведеним одредбама Устава СФРЈ учињен је напор да се ова права и дужности димензионирају, и то не само изричитим навођењем појединих група друштвених односа, него и тиме што би се у неким од тих односа овлашћења Федерације ограничила само на уређивање тих односа, што заправо значи доношење закона и других општих аката у Скупштини СФРЈ, али не и доношење извршних прописа за извршење тих закона и општих аката. За разлику од уређивања односа, код одређених односа (по правилу, далеко мањих по броју и ограничених на одређене области) органи Федерације обезбеђују и извршење, што се у том члану 281. Устава СФРЈ и изражава кроз термин „обезбеђује" или термин који исто значи. У таквим случајевима савезни органи су одговорни и за целокупну димензију извршења (доношење извршних прописа, предузимање организационих и других мера, обезбеђење средстава).

Поред оваквог димензионирања, које ређе изазива недоумице у пракси и углавном се, у доста чистим облицима остварује, посебно према правима и дужностима република, односно аутономних покрајина, постоји још један начин димензионирања права и дужности Федерације. Он се састоји у томе што у појединим односима савезни органи било уређују било обезбеђују, само део остваривања одређених друштвених односа. Овакво димензионирање се, у члану 281. Устава СФРЈ, изражава употребом термина: „основна права", „начела о положају, правима и дужностима", „основи односа", „основни односи", „основи система", и сл. Тамо где се појављује употреба оваквих израза, може се рећи да је у питању одређивање значења стандарда који се по природи ствари разликују, од области до области, или од предмета до предмета, а по мом уверењу, могу се разликовати и у појединим етапама друштвеног развоја. Зато би се за овакве стандарде могло рећи да они нису на ап-

стрaктан начин одређени него одредиви, и да су од значаја, као један од битних елемената законодавне политике Федерације, а пре свега, односа према републикама, односно према републичким и према покрајинском законодавству. Кад је реч о позицији СР Србије и аутономних покрајина, и она је овде одређена целином односа, тако да све што није право и дужност Федерације остварује се у Републици, односно у аутономној покрајини, ако у овом другом случају није реч о правима која се, сагласно Републичком уставу, остварују у Републици као целини. Различитости интерпретација, са одређеним уставно-правним и друштвено-политичким последицама, могу настати када се и у републичком уставу нађу слични стандарди, а таквих случајева има.

6. Одређивањем права и дужности Федерације, као непосредне последице транспоновања дела њених друштвених функција у једну, за наш уставни развој већ класичну правну категорију: права и дужности, није исцрпљен приказ уставних оквира однос СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у Федерацији. Да би се то постигло, потребно је приказати и оне групе уставних одредаба које ближе регулишу односе у федерализму, нарочито поједине од њих. У другим својим радовима, ја сам посебно груписао економске односе у Федерацији, односе у нормативној функцији, односе у извршењу и, најзад, неке друге видове односа који се такође могу ближе груписати.

Међу економским односима у југословенском федерализму најпре истичемо односе на јединственом југословенском тржишту (члан 251—256. Устава СФРЈ) где су већ директним одредбама Устава СФРЈ утврђене одговорности и права за све друштвено-политичке заједнице, па у том оквиру, или чак посебно, за републике и аутономне покрајине. Нема сумње да то непосредно важи и као уставни оквир за СР Србију и обе социјалистичке аутономне покрајине. Тако се, изричито, утврђује да су друштвено-политичке заједнице одговорне за обезбеђивање јединства југословенског тржишта, као и да имају право да успостављају и развијају економску сарадњу са иностранством, у складу са утврђеном политиком и прописима (члан 251. став 3. и 4. Устава СФРЈ). Ту је, даље изричита одредба према којој су противуставни прописи и други акти и радње којима се организације удруженог рада или радни људи са територија других република и аутономних покрајина, па тиме и друге републике и аутономне покрајине, стављају у неравноправан положај (члан 254. Устава СФРЈ). Директна последица овог уставног начела је уставна обавеза за Федерацију да, у случају када се актима које њени органи доносе, а којима се, било утврђује, било спроводи економска политика, наруши равноправност организација удруженог рада у доходовним односима, или равноправност република и аутономних покрајина на јединственом југословенском тржишту, утврди и обезбеди компензација (члан 254. Устава СФРЈ). У овим одредбама су директно одређени и положај СР Србије и положај социјалистичких аутономних покрајина у одређеним односима и ситуацијама и они се не могу мењати ни на који други начин осим променом Устава СФРЈ.

У суштини се иста уставна ситуација јавља код уставних одредаба о друштвеном плану Југославије. Ту је, поред осталог, утврђено да се Друштвени план Југославије заснива и на договору република и аутономних покрајина о економској политици од заједничког интереса. Затим се истиче да се код усклађивања заједничких интереса, утврђива-

ња економске политике и усмеравања друштвене репродукције, Друштвеним планом Југославије то чини и на основу планова развоја и могућности и услова развоја република и аутономних покрајина. Најзад, Друштвеним планом Југославије се утврђују оквири и смернице за доношење мера економске политике и других мера, које доносе не само органи Федерације него и органи република и аутономних покрајина и ради остваривања заједничких интереса република и аутономних покрајина на јединственом југословенском тржишту (члан 257. Устава СФРЈ).

Такође се, самим Уставом СФРЈ, утврђује да се формира Фонд Федерације за кредитирање привредно недовољно развијених република и аутономних покрајина. Савезни закон утврђује које се републике и аутономне покрајине сматрају привредно недовољно развијеним, као и право република и аутономних покрајина да за потребе финансирања Фонда Федерације расписују обавезне зајмове. Најзад, републици и аутономној покрајини која не може својим средствима да финансира друштвене и друге службе у републици, односно аутономној покрајини, Федерација обезбеђује потребна средства (Устав СФРЈ, члан 258.).

У сфери економских односа у нашем федерализму, посебном одредбом Устава, утврђен је систем народних банака, који поред Народне банке Југославије чине и наредне банке република и аутономних покрајина. За све народне банке је одређено да су оне установе јединственог монетарног система, које спроводе заједничку емисиону политику, коју утврђује Скупштина СФРЈ. Народна банка Југославије, заједно са народним банкама република и аутономних покрајина, предузима мере за спровођење те политике, а народне банке република и аутономних покрајина, у оквиру заједничке емисионе политике, предузимају и друге мере за спровођење кредитне политике у републици и аутономној покрајини. Све народне банке, свака у оквиру својих права и дужности, одговорне су за стабилност валуте, за општу ликвидност плаћања у земљи и иностранству и за спровођење заједнички утврђене кредитно-монетарне политике. За сваку од народних банака, дакле и република и аутономних покрајина, је утврђено да она самостално примењује законом утврђене мере за остваривање циљева и задатака монетарно-кредитне и девизне политике, као и да су пословне банке дужне да се придржавају одлука народних банака. Све народне банке примају у депозит средства друштвено-политичких заједница и могу за њих вршити банкарске послове, али се, иначе, не могу бавити делатношћу основних банака. У Савету гувернера, који управља Народном банком Југославије, налазе се гувернери народних банака република и аутономних покрајина (Устав СФРЈ, члан 260—263.). Очигледно је да се у систему народних банака, по изричитим одредбама Устава СФРЈ прецизно утврђује, и то на исти начин, положај република и аутономних покрајина.

Идентичан приступ има Устав СФРЈ и у области пореза и доприноса, где су републике и аутономне покрајине уставно упућене да међусобним договорима усклађују основе пореске политике и порески систем, али је и изричито утврђено да непостојање договора није препрека да републике и аутономне покрајине, свакако у оквиру својих права и дужности, самостално доносе прописе у овим областима (члан 265. Устава СФРЈ).

И у систему финансирања Федерације, републике и аутономне покрајине су уставно третиране равноправно. Тако (члан 279. Устава

СФРЈ) доприноси република и аутономних покрајина приходима Федерације, утврђени су у складу са начелом равноправности и заједничке одговорности република и аутономних покрајина за финансирање функције Федерације. Укупан износ расхода буџета Федерације се утврђује уз сагласност република и аутономних покрајина.

Све наведене уставне одредбе директно делују и све представљају уставни оквир остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у најзначајнијим економским односима у југословенском федерализму. Та околност никада не би требало да се превиђа, па ни код оцене праксе ни код формулисања општих ставова, јер је изричитост уставних одредаба таква да не оставља простора за недоумице.

7. Када је реч о односима у нормативној функцији, онда се морају разликовати односи који постоје између устава (и то како у процесу њиховог доношења, тако и у процесу њиховог важења) између закона и између других општих аката.

Устав СФРЈ се мења по процедури која је подробно регулисана изричитим уставним одредбама (члан 398—403. Устава СФРЈ). Према тим одредбама, о промени Устава одлучује Савезно веће Скупштине СФРЈ, уз сагласност скупштина свих република и аутономних покрајина. Ако се промена Устава односи само на уређивање положаја република и међусобне односе Федерације и република, онда се захтева само сагласност скупштине република. У овој ситуацији се, дакле, јавља разлика између положаја СР Србије и положаја социјалистичких аутономних покрајина у односима у федерализму.

У уставотворном поступку, скупштине република и аутономних покрајина имају статус овлашћеног предлагача, поред одређених савезних органа, и њихово право у том погледу није ограничено неким посебним кругом питања, већ је оно опште. Сагласност скупштина република и аутономних покрајина, односно само скупштина република, у другој наведеној ситуацији, захтева се како код одлучивања о томе да се приступи промени Устава, тако и код завршне фазе тј. сагласавања са текстом промене Устава, које је усвојило Савезно веће Скупштине СФРЈ. Најзад, скупштине република и аутономних покрајина дају своје мишљење о нацрту акта о промени Устава пре његовог коначног прерастања у предлог. Иначе, за усвајање промене Устава, у Савезном већу Скупштине СФРЈ захтева се двотрећинска већина делегата, тј. за промену мора гласати најмање две трећине од укупног броја делегата Савезног већа Скупштине СФРЈ. Сагласно већ дугогодишњој традицији односа у нашем федерализму, Устав СФРЈ не утврђује, ближе, уставотворни поступак у републици, ни у СР Србији нити у социјалистичким аутономним покрајинама. Из општих односа између устава, па и из неких начела која су јединствено уређена Уставом СФРЈ за читаву нашу заједницу, ипак проистичу извесни закључци, који посредно утичу и на резултате могућних уставних промена у републикама и аутономним покрајинама.

Сматрам да је то и једно од дејстава уставних начела о јединственим основама политичког система, међу којима се налазе и опште одредбе о кругу надлежности скупштине сваке друштвено-политичке

заједнице (члан 143. Устава СФРЈ). Мада се ту изричито не спомиње доношење устава, ипак је несумњиво то да у свакој друштвено-политичкој заједници то мора бити надлежност скупштине. Такође је од одређеног, и то непосреднијег значаја и за уставотворни поступак, али још више за односе међу уставима, став Устава СФРЈ да: „Републички устав и покрајински устав не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ" (члан 206. став 1. Устава СФРЈ). Овим се, дакле, на својеврстан начин утиче и на садржину, односно домашај могућих уставних промена у републикама, односно у аутономним покрајинама. Другим речима, уставне промене, ни у СР Србији, ни у социјалистичким аутономним покрајинама не могу бити такве да би довеле до стања које је у супротности са Уставом СФРЈ.

Но, од још већег значаја је цитирани уставни став за односе између устава током њиховог важења. Разматрања о томе, захтевају много више простора, али је и у овом оквиру неопходно указати на неколико значајних тачака. Прво, пада у очи да је за односе међу уставима употребљен термин да „не могу бити у супротности", што се битно разликује од односа између устава и свих других прописа, у погледу којих се захтева да они буду „у складу са Уставом". Наша правна теорија, а и друштвена пракса, мада још увек недовољно консеквентно, прави озбиљну разлику у правним последицама примене једног и другог принципа. При томе је, разуме се, степен „везаности" једног акта за други већи код другог, него код првог принципа. Сматрам да је то логична последица природе односа у нашем федерализму и значаја републичких, односно покрајинских устава у јединственом систему југословенске уставности.

Даља битна одлика односа међу уставима је у томе да за отклањање супротности са Уставом СФРЈ није предвиђен механизам који би, дејством на савезном нивоу, отклонио ову супротност из уставног поретка. Наиме, Уставни суд Југославије нема право да мериторно оцењује да ли су устави република, односно аутономних покрајина, у супротности са Уставом СФРЈ већ, сагласно са чланом 378. Устава СФРЈ, он о томе може дати само своје мишљење Скупштини СФРЈ. У правима и дужностима Скупштине СФРЈ, односно њених већа, која су таксативно утврђена Уставом СФРЈ, нема овлашћења да она, евентуално, ауторитативно констатује сву супротност нити, још мање, да је неком својом одлуком отклања. Оваква ситуација, на први поглед делује као институционално недовршен механизам.

Мишљења сам да није у питању никакав „превид" уставотворца, па да се не може ни градити оцена о томе на првом утиску о несавршености институционалног механизма. Реч је о свесном опредељењу да се отклањање супротности међу уставима третира као политички однос, који се може разрешавати само консенсусом свих конститутивних фактора федерације, без посебног институционалног механизма који би у себи, на било који начин, имао елементе арбитрарне оцене. У светлости свега реченог, несумњиво је да ни Устав СР Србије, али ни устави социјалистичких аутономних покрајина, не могу бити у супротности са Уставом СФРЈ, као и то да се евентуална супротност не разрешава одлуком било ког савезног органа, већ као политички однос.

Што се тиче односа међу законима, ту је полазно становиште у члану 268. Устава СФРЈ, које утврђује да у оквиру својих права и дужности савезни органи утврђују политику, доносе савезне законе, друге прописе и опште акте. Све што се налази ван права и дужности федерације је — како сам већ неколико пута нагласио — искључиво надлежност република, односно аутономних покрајина укључив ту, свакако, и утврђивање политике и доношења закона у тим областима. Но, ни у областима које спадају у искључиво право и дужност федерације, нема више традиционалне категорије „искључивих" савезних закона, већ је и ту предвиђена уставна могућност да републике и аутономне покрајине могу и у тим областима, али увек у оквиру својих права и дужности, доносити своје законе. Овакво решење се није чешће сретало у пракси, да би се могла дати потпунија оцена његовог значаја. Могло би се само приметити, да ово указује на чињеницу да, поред изузетне бриге уставотворца за прецизно разграничење права и дужности, ипак није могућна таква прецизност која би покрила све животне ситуације, па се зато поједини односи, разуме се у одређеним димензијама, налазе у правима и дужностима разних нивоа друштвено-политичких заједница. Поред тога, не треба изгубити из вида да се код већине односа димензија извршења налази код република и аутономних покрајина. Имајући све то у виду, могло би се закључити да и СР Србија и социјалистичке аутономне покрајине имају право на овакву законодавну регулативу. При томе, свакако, важи и уставно начело да се и обе аутономне покрајине појављују као и код читаве нормативне, односно друге делатности, и у складу са чланом 4. Устава СФРЈ. Другим речима, овде ће бити присутна нормативна делатност покрајина као правило, уколико није реч о правима која се, у складу са Уставом СР Србије, остварују у Републици као целини.

Исто тако, Устав СФРЈ предвиђа могућност, да републике, односно аутономне покрајине, могу у областима које се уређују савезним законом, а тај савезни закон још није донесен, доносити своје законе ако је то од интереса за остваривање њихових права и дужности.

Да, на крају, само додам да републички и покрајински закон, као и други пропис, односно општи акт, не може бити у супротности са савезним законом, (члан 207. Устава СФРЈ), али да мора бити у складу са Уставом СФРЈ (члан 206. Устава СФРЈ). Овде пада у очи већи степен везаности републичког и покрајинског закона за Устав СФРЈ него за савезни закон. Ауторитативна констатација, са одговарајућим правним последицама, утврђеним Уставом СФРЈ, у надлежности је Уставног суда Југославије (члан 375. став 2. тачка 4. Устава СФРЈ). Овим општим односима прилагођено је и интерпретативно правило о понашању у случају супротности републичког, односно покрајинског закона са савезним законом, до доношења одлуке Уставног суда Југославије. Ту Устав СФРЈ (члан 207. Устава СФРЈ) предвиђа две ситуације, зависно од тога да ли је за извршење савезног закона који се налази у сукобу одговоран савезни орган или не. У првом случају, примењиваће се привремено, до одлуке Уставног суда Југославије савезни закон, а у другом, републички, односно покрајински закон.

Из свега што је речено о нормативној димензији права и дужности Федерације и односа у федерализму у уређивању друштвених од-

носа, могућно је закључити да су и положај и права СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у томе комплексни, и, по мом уверењу, комплетно регулисани. То, свакако, не значи да ће сама уставна регулатива аутоматски стварати и жељене односе у пракси, али је она осигурала један од одлучујућих услова за то. При томе се увек мора полазити од нужности да се у примени води рачуна о свим овим односима, јер су решења тако и пројектована да њихово укупно дејство производи жељену друштвену ситуацију, утврђену основним начелима Устава СФРЈ у погледу односа у југословенском федерализму.

8. Нису мало сложени односи у димензији из решења, где је генерално могуће рећи да је општа претпоставка надлежности, укључив ту и извршење савезних закона, у корист органа у републикама и у аутономним покрајинама (члан 273. Устава СФРЈ). Само Устав СФРЈ може утврдити да одређене савезне законе, прописе и опште акте, непосредно извршавају и за њихово извршење одговарају савезни органи. Потпуно одговара овом уставном принципу и изричито уставно овлашћење републичких и покрајинских органа да доносе прописе за извршавање савезних закона и других општих аката за чије су извршење одговорни. У тим областима је могућно овлашћење савезних органа — а оно мора бити изричито дато у закону, односно другом акту — ограничено на доношење прописа о техничким мерама и вођењу евиденције као и на доношење прописа за извршавање савезних закона којима се, у интересу целе земље, обезбеђује јединствено спровођење ових закона.

При тако успостављеној расподели компетенције у извршној функцији, логично је да се и у односима између савезних органа и органа у републикама, односно аутономним покрајинама превазилази класична хијерархија и односи заснивају на „међусобној сарадњи, обавештавању и договарању." Треба рећи да се, поред бројних тешкоћа, овакви односи све више и све комплетније развијају. За савезне органе, односно за Савезно извршно веће, Устав СФРЈ (члан 273. став 4) је предвидео само право и дужност да упозори извршно веће републике, односно аутономне покрајине, ако органи у републикама и аутономним покрајинама извршавају савезне законе и друге прописе за чије су извршавање одговорни и да затраже од њих предузимање одговарајућих мера.

Децентрализација извршне функције, у Уставу СФРЈ, не остаје на овом, чак и код оних савезних закона, прописа и других општих аката за чије су извршење, по Уставу, одговорни савезни органи; уставни је принцип (члан 274. Устава СФРЈ, став 2.) да и те прописе непосредно извршавају органи у републикама и аутономним покрајинама, кад год је то утврдио савезни закон. Такође, органи у републикама и аутономним покрајинама могу савезним законом бити овлашћени на доношење извршних прописа у овим областима. Но, будући да се у овој групи односа органи у републикама и аутономним покрајинама појављују као непосредни извршиоци аката за чије извршавање остају уставно одговорни савезни органи, логично је да се у Уставу нађе више овлашћења за савезне органе, односно за Савезно извршно веће. Тако је утврђено да, ако органи у републикама и аутономним покрајинама непосредно извршавају савезне законе за чије су извршење одговорни савезни органи, онда савезни органи могу савезним законом бити овлашћени да у

тим питањима дају обавезне инструкције надлежним републичким и покрајинским органима управе да врше инспекцијске послове, све то у оквиру који је утврдио савезни закон. Ако надлежни орган у републици, односно аутономној покрајини не изврши одређени управни посао а због тога може настати тежа штетна последица, савезни орган ће сам обавити потребне радње и о томе обавестити Савезно извршно веће. Савезно извршно веће ће о томе обавестити надлежно извршно веће републике, односно аутономне покрајине, ради договорног отклањања узрока који су изазвали овакву ситуацију. Најзад, републички и покрајински органи управе су дужни да извештавају савезне органе о извршавању свих савезних закона, односно других прописа (члан 275. Устава СФРЈ).

Исто тако је, не мање карактеристично за овај подсистем односа у нашем федерализму, право извршног већа републике, односно аутономне покрајине да пред Савезним извршним већем покрене питање извршавања савезног закона, другог прописа или општег акта који је донело Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ. То питање се покреће ако републичко, односно покрајинско извршно веће сматра да савезни органи управе не извршавају наведене прописе, или да то не чине у складу са утврђеном политиком (члан 276. Устава СФРЈ). Најзад, ако између савезних и републичких органа, односно покрајинских органа управе настане спор у погледу обавезе органа управе у републици, односно у аутономној покрајини да изврши одређен савезни пропис, било Савезно извршно веће, било извршено веће републике односно аутономне покрајине, извештава о томе Скупштину СФРЈ. Скупштина СФРЈ ће донети коначну одлуку о спорном питању и утврдиће обавезу извршавања одређеног савезног прописа (Устав СФРЈ, члан 277.). У склопу тога, сасвим је логично и уставно решење (члан 278.) да савезни органи управе опште са општинским органима управе, по правилу, преко одговарајућих републичких, односно покрајинских органа управе. Изузетак од тога правила је директно уставно регулисан и односи се на војну обавезу, војну мобилизацију људи и материјалних средстава и на послове заштите права интереса југословенских држављана у иностранству. У тим питањима, савезни органи управе, у складу са савезним законом, могу непосредно општити и са општинским органима управе.

Но, поред изнетих елемената за сагледавање целине односа у извршавању, треба указати и на изузетну улогу општина као самоуправних и основних друштвено-политичких заједница, која је директно утврђена Уставом СФРЈ, као елемент јединствених основа друштвено-политичког система, који се, извесно, непосредно примењују. У том контексту, указујем и на изричиту уставну норму (члан 116. став 3. Устава СФРЈ) према којој се све функције власти и управљања друштвеним пословима остварују у општини, уколико то није, у складу са Уставом утврђено да се остварује у ширим друштвено-политичким заједницама. Због тога се међу правима и дужностима општине, која директно утврђује Устав СФРЈ (члан 117.) између осталог, налази и то да се у општини „обезбеђује непосрено извршење закона, ако њихово извршавање законом није стављено у надлежност органа ширих друштвено-политичких заједница."

Дакле, и за односе у извршењу, морало би се закључити да су уставни оквири деловања и СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина потпуно дефинисани и уставно регулисани. Томе, по мом уверењу одговарају и одредбе Устава СР Србије и устава социјалистичких аутономних покрајина Војводине и Косова.

9. У комплексу односа у југословенском федерализму су, од непосреднијег значаја за сагледавање уставних оквира остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина и одредбе Устава СФРЈ (члан 249.) о држављанству. Ту је утврђено да за грађане Југославије постоји јединствено држављанство Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Из других одредаба истог члана, а и из свих устава социјалистичких република, у складу са карактером република као држава и социјалистичких демократских заједница, проистиче и постојање држављанства републике. Држављанин сваке социјалистичке републике је истовремено и држављанин СФРЈ. Најзад, Устав СФРЈ предвиђа да држављанин једне републике има у другој републици иста права и дужности као и њен држављанин. Са оваквим одредбама је у пуној мери у складу одговарајућа норма Устава СР Србије (члан 4.) која утврђује да грађани СР Србије имају републичко држављанство, као и да држављани других република у СР Србији имају иста права и дужности као и њени грађани. На основу свега овога, нема никакве недоумице о томе да је држављанство у СР Србији јединствено и истовремено повезано са држављанством СФРЈ. Дакле, овде се јавља изразита разлика у положају, односно у правима и дужностима СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина и уопште и у односима у федерализму.

Разлика, такође, постоји и у територијалном аспекту, мада је она другачије уставно изражена. Према Уставу СФРЈ, (члан 5.), утврђено је да је територија СФРЈ јединствена и да је сачињавају територије република. Из овога логично произлази да се и територија СР Србије појављује као интегрални део територије СФРЈ, док се као посебан елемент јединствене територије не помињу територије социјалистичких аутономних покрајина. Оваквом ставу одговара и норма да се територије република не могу мењати без њиховог пристанка, као и да се границе република могу мењати само на основу њиховог споразума.

Међутим, у истом члану (члан 5.) Устава СФРЈ се утврђује да се територија аутономне покрајине не може мењати без пристанка аутономне покрајине. Такође, када се ради о промени граница између република, на основу њихових споразума, ако се при томе ради о границама аутономне покрајине, онда је то могуће само на основу њене сагласности. Најзад, за промене границе СФРЈ тражи се сагласност свих република и аутономних покрајина.

У систему општенародне одбране, односно у одредбама Устава СФРЈ непосредно посвећеним народној одбрани (Одељак VI дела другог Устава СФРЈ, чл. 237—243) најпре скрећем пажњу на изричиту уставну забрану за сваког, укључив ту и све друштвено-политичке заједнице, да призна или потпише односно прихвати капитулацију или окупацију било СФРЈ као целине, било њеног појединог дела. Иста таква, изричита и општа уставна забрана постоји и за свакога ко би покушао да спречи грађане да се боре против непријатеља који је напао земљу. Право и

дужност свих друштвено-политичких заједница, међу којима су изричито поменуте и аутономне покрајине и републике је „да, у складу са системом народне одбране, свака на својој територији уређује и организује народну одбрану и да руководи територијалном одбраном, цивилном заштитом и другим припремама за одбрану земље, а у случају напада на земљу — да организује општенародни отпор и њиме руководи". (Устав СФРЈ, члан 239.). Иначе, права и дужности Федерације у области народне одбране су утврђена Уставом, а то је, такође, случај и са републикама, односно аутономним покрајинама. Да, најзад, поменем да је и у овој области, код састава старешинског кадра и постављања на више команде и руководеће положаје у ЈНА, уставна обавеза да се примењује „начело што сразмерније заступљености република и аутономних покрајина". У целини односа у систему општенародне одбране утврђено је и место и улога СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина као и у низу осталих односа, и у складу са чланом 4. Устава СФРЈ. Као што сам већ више пута истакао, то значи да радни људи и грађани, народи и народности остварују своја суверена права у социјалистичкој аутономној покрајини, а кад је то у заједничком интересу радних људи и грађана, народа и народности републике као целине Уставом СР Србије одређено — и у Републици.

У погледу осталих односа, помињем, даље, принцип јединственог важења свих одлука државних органа на територији СФРЈ. Тако је Устав СФРЈ (члан 250.) утврдио да одлуке, исправе и други појединачни акти које издају државни органи или овлашћене организације у једној републици, односно аутономној покрајини, имају исту важност у другим републикама односно аутономним покрајинама. Овде, како се види, нема посебне разлике између третмана републике и аутономне покрајине.

За савезне законе, друге савезне прописе и опште акте је такође уставно (члан 270. Устава СФРЈ) утврђено да су обавезни на читавој територији СФРЈ, ако самим тим прописима није одређено да се примењују на ужем подручју. Иначе се они доносе и објављују у аутентичном тексту на језицима народа Југославије који су утврђени републичким уставом, а као аутентични текстови објављују се још и на језицима албанске и мађарске народности (Устав СФРЈ, члан 269.).

У извесном смислу је нова димензија у нашим федералним односима она која је повезана са међународним односима и спољном политиком СФРЈ и то, пре свега у погледу улоге коју у томе, поред Федерације сада имају и други субјекти, а пре свега републике и аутономне покрајине. Тако се сада захтева, за закључивање међународних уговора који захтевају измену или доношење нових републичких, односно покрајинских закона или из којих проистичу обавезе за једну или више република, односно аутономних покрајина, сагласност надлежних републичких, односно покрајинских органа. Сам поступак закључивања и извршавања таквих међународних уговора уређује се савезним законом који, мада се иначе налази у надлежности Савезног већа Скупштине СФРЈ, мора бити донет на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина.

Републике и аутономне покрајине имају уставно право да остварују сарадњу са органима и организацијама других држава и међуна-

родним организацијама, при чему се морају придржавати утврђене спољне политике и међународних уговора СФРЈ. Иначе, и општине и организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице могу сарађивати са одговарајућим органима и организацијама и територијалним јединицама страних држава. Разуме се, уз поштовање спољне политике и међународних уговора СФРЈ. Поред великог значаја који имају републике и аутономне покрајине у међународној сарадњи, треба забележити да оне не могу закључивати класичне међународне уговоре, већ само тзв. административне уговоре, који заправо представљају извршење већ закључених међународних уговора. У погледу места република и аутономних покрајина у међународним односима, са становишта Устава СФРЈ, нема никаквих разлика.

10. У складу са принципима на којима се заснива читав систем федеративних односа, утврђена је и организација Федерације и заступљеност република и аутономних покрајина у њој. Тако су оба већа Скупштине СФРЈ (Устав СФРЈ, члан 291—292.) састављена од подједнаког броја делегата из сваке републике и одговарајућег, али међусобно једнаког, броја из сваке аутономне покрајине. Међутим, карактер ових делегата је различит у појединим већима. У Савезном већу то су непосредно делегати самоуправних организација и заједница и друштвено-политичких организација, док се у Већу република и покрајина појављују делегати републичких и покрајинских скупштина. Додуше, и ови други су у крајњој линији, делегати исте самоуправно-организоване делегатске основе, али их бирају републичке, односно покрајинске скупштине и они задржавају мандат у скупштинама у којима су изабрани.

Према Уставу СФРЈ, број делегата из сваке републике у Савезном већу је тридесет, а из аутономних покрајина 20, док је у Већу република и покрајина тај број 12 из републике а 8 из аутономне покрајине. Ова разлика у броју делегата има већи значај у раду Савезног већа (Устав СФРЈ, члан 293—304.) које, у начелу, своје одлуке доноси обичном већином гласова присутних делегата, а кворум за његов рад представља већина изабраних делегата. У раду Већа република и покрајина се, о највећем броју питања, одлучује на основу сагласности свих делегација, па разлике у броју чланова делагација немају утицаја на исход одлучивања. Међутим, и у раду Савезног већа ситуације у којима се тражи квалификована већина (поступак промене Устава) консенсус (случај је већ поменут у овом тексту) у таквим ситуацијама умањује значај разлике у броју делегата, док у Већу република и покрајина, при остваривању надлежности Већа, које се не остварује на основу сагласности република и аутономних покрајина и код доношења привремене мере, нема одлучивања консенсусом већ, такође, већином гласова (код привремених мера 2/3 већином) па је утицај броја делегата значајан.

Карактеристично је право које у Савезном већу има већина делегата из једне републике, односно аутономне покрајине да захтева посебан поступак разматрања и одлучивања о закону и другом општем акту за који сматра да је од општег интереса за републику, односно аутономну покрајину и за равноправност народа и народности (Устав СФРЈ, члан 294.). Према пословничким одредбама, у овом, посебном поступку, се кроз вишекратно, узастопно разматрање покушава тражити прихват-

љиво решење, а на крају се одлучује, ипак, већином гласова. Код Већа република и покрајина делегати при заузимању ставова и опредељивању, заступају ставове скупштине која их је делегирала. Начела равноправне заступљености и одговарајуће заступљености аутономне покрајине примењују се и код састава радних тела Већа република и покрајина. Најзад (Амандман III на Устав СФРЈ) председник Скупштине и председници већа, бирају се на годину дана, и то сваке године из друге републике, односно из друге аутономне покрајине.

Имајући у виду ове уставне одредбе, не би се могло закључити нити да је разлика у заступљености у Скупштини СФРЈ између република и аутономних покрајина безначајна, нити да има изузетно велик значај. Изнето решење је елемент општег уставног положаја република и аутономних покрајина и треба га оцењивати кумулативно, са свим осталим елементима о којима је било речи.

У саставу Председништва СФРЈ су републике и аутономне покрајине подједнако заступљене. Према, Амандману IV на Устав СФРЈ, Председништво СФРЈ сачињавају по један члан из сваке републике и аутономне покрајине који је изабран тајним гласањем на заједничкој седници свих већа надлежне републике односно покрајинске скупштине, као и председник органа СКЈ који је утврђен статутом СКЈ. Председништво СФРЈ (Устав СФРЈ, члан 327.) бира из реда својих чланова председника и потпредседника на период од годину дана, а редослед је утврђен Пословником Председништва и то тако да се сваке године председник и потпредседник бирају из друге републике или аутономне покрајине. За начин рада Председништва утврђен је принцип да оно ради на основу усаглашавања ставова својих чланова (Устав СФРЈ, члан 330.). У погледу одлучивања, Устав СФРЈ прописује само да се оно уређује Пословником Председништва.

Знатно је сложенија ситуација у погледу заступљености република и аутономних покрајина у саставу Савезног извршног већа. Овде је потребно разликовати избор чланова Савезног извршног већа који нису, истовремено, и руководиоци савезних органа управе и оних који су, истовремено, и савезни секретари, односно председници савезних комитета (Устав СФРЈ, члан 348.). Код првих је примењен принцип равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина, и то тако да се из република бира по два, а из аутономних покрајина по један члан. За избор савезних секретара и председника савезних комитета није предвиђен паритет, већ се, само, мора водити рачуна о националном саставу. СИВ одлучује само у седници за чије одржавање, уставно, па ни пословнички, није прописан кворум, а одлучује се већином гласова присутних чланова (Устав СФРЈ, члан 353.). Једини изузетак од оваквог одлучивања је одлучивање о привременим мерама, када се за одлуку захтева већина гласова свих изабраних чланова СИВ-а (Устав СФРЈ, члан 356.). Мада су изабрани из република и аутономних покрајина, чланови СИВ-а су искључиво одговорни органима Федерације а изричито им је, Уставом СФРЈ забрањено да примају смернице и наводе органа и функционера других друштвено-политичких заједница и да их спроводе (Устав СФРЈ, члан 362.).

Уставом је, још, предвиђена директна заступљеност република и аутономних покрајина у саставу Уставног суда Југославије и Савезног

суда (Устав СФРЈ, чл. 370. и 381), и то у оба случаја тако да се по двојица судија бирају из сваке републике а по један из аутономних покрајина. Председник Уставног суда Југославије бира се на једну годину, из реда судија, и то сваке године из друге републике односно аутономне покрајине (Амандман VII на Устав СФРЈ). С обзиром на карактер и функције ових институција, није потребно посебно образлагати да њихови чланови морају имати независтан положај и доносити одлуке искључиво на основу Устава и закона.

Мада за остала места у организацији Федерације није предвиђена примена принципа паритета, мора се рећи да је у целини, у кадровској политици снажно изражена тенденција равноправне заступљености република, односно аутономних покрајина што, иначе, одговара ставу Устава о начину остваривања заједничких интереса у Федерацији. Тамо је, поред осталог, истакнуто да се заједнички интереси остварују и „преко савезних органа уз равноправно учешће и одговорност република и аутономних покрајина у овим органима у утврђивању и спровођењу политике Федерације". (Устав СФРЈ, члан 244.).

Увид у наведене уставне одредбе омогућује да се закључи да је у организацији Федерације врло прецизно регулисана заступљеност република и аутономних покрајина, како у саставу појединих савезних органа тако и у начину њиховог рада и одлучивања. То се мора повезивати са целином федеративних односа и примењивати врло стриктно, без било каквог екстензивног или рестриктивног тумачења. Другим речима, прецизност уставне регулативе је овде таква да не оставља простора за недоумице, па се одступање од ње може појавити само као свесно прекорачење уставних лимита.

11. Посебан елемент остваривања улоге СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина у односима у федерализму проистиче из чињенице да део својих суверених права радни људи и грађани из аутономних покрајина остварују у републици као целини. То је, како смо већ више пута поменули, и изричито регулисано чланом 4. Устава СФРЈ. На тај начин је, самим Уставом СФРЈ, упућено на неопходност да се при остваривању улоге СР Србије и обе аутономне покрајине у федерализму, води рачуна о одредбама Устава републике, који је утврдио која суверена права радни људи и грађани, народи и народности остварују у републици као целини. Дакле, овде обавеза уважавања и примењивања републичке уставности представља, заправо, консеквентну примену одредбе Устава СФРЈ која дефинише социјалистичку аутономну покрајину.

Али, што такође произлази из прегледа који смо у овом раду дали, на положај СР Србије и социјалистичких аутономних покрајина не односи се само непосредно горе наведена одредба Устава СФРЈ (члан 4.) већ читав низ појединачних норми које тачно регулишу учешће република и аутономних покрајина у југословенском федерализму. Све те норме се морају директно примењивати, јер имају потпуно исту правну снагу као и наведена одредба члана 4. Устава СФРЈ. Отуда се закључује да приликом примене члана 4. Устава СФРЈ кроз Устав СР Србије, мора да се води рачуна о целини одредаба Устава СФРЈ које се тичу република и аутономних покрајина. Другим речима, одредбе Устава СР Србије не могу бити супротне ниједној одредби Устава СФРЈ па, према томе и не могу

друкчије решавати питања везана за улогу република и аутономних покрајина у федералним односима него што је то већ анализираним одредбама Устава СФРЈ учињено. Оцењујем да је у важећем тексту Устава СР Србије тако и поступљено.

Посебан комплекс односа проистиче из примене, односно остваривања Устава СР Србије, као и устава аутономних покрајина у целини. Ни он утиче на реализацију позиције ових субјеката у Федерацији. Међутим, то превазилази границе мог разматрања и никако не утиче на основни закључак који из целине претходне анализе произлази. Њега би било могућно релативно једноставно формулисати као констатацију да су уставно-правни оквири остваривања улоге СР Србије и САП Војводине и САП Косова у нашем федерализму сасвим прецизно утврђени Уставом СФРЈ и да томе одговарају и устави СР Србије и САП Војводине и САП Косово.

SUMMARY

THE LEGAL AND CONSTITUTIONAL SCOPE OF IMPLEMENTATION OF THE ROLE OF THE SOCIALIST REPUBLIC OF SERBIA AND THE SOCIALIST AUTONOMOUS PROVINCES OF VOJVODINA AND KOSOVO IN THE RELATIONS IN (YUGOSLAV) FEDERALISM

The implementation of the role of the Socialist Republic of Serbia and the Socialist Autonomous Provinces within it is the integral part of the implementation of the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia, the Constitution of the Socialist Republic of Serbia and the Constitutions of the Socialist Autonomous Provinces, and at the same time, the relations in (Yugoslav) federalism and the relations within the Socialist Republic of Serbia.

The outlined problem must be carefully studied by application of a scientifically — based empirical investigation and verified socio-political evaluation, specially because there is no authentic interpretation of the Constitution since the Constitution is interpreted by those whose duty it is to implement it.

The Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia has already laid down the scope of implementation of the role of the Socialist Republic of Serbia and the Socialist Autonomous Provinces in the provisions related to the implementation of the rights and duties of the working people and citizens, nations and nationalities of Yugoslavia, specifying that rights are exercised in the republics and autonomous provinces, while they are exercised in the S.F.R. of Yugoslavia (in the federation) — only in the cases specified by that same Constitution. In the Socialist Republic of Serbia, these rights are implemented: in the Autonomous Provinces, the territory of the Socialist Republic outside the boundries of the Autonomous Provinces, and in the Socialist Republic as a whole.

The provisions of the Constitution of the Socialist Repubic of Serbia, the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia and the Constitutions of the Autonomous Provinces also specify the position of the Autonomous Provinces in Yugoslav federalism. The Socialist Autonomous Provinces represent the constitutional elements of Yugoslav federalism, although they are a part of the Socialist Republic of Serbia as a state which, together with the other Republics, constitutes the Federation.

The Socialist Autonomous Provinces, like the Republics, independently regulate, on their territory, all relations which are not regulated by the Federation. Provinces do not regulate only that which the Socialist Republic of Serbia, according to its Constitution, regulates for the territory of the Republic as a whole.

Like the Republics, the Autonomous Provinces are responsible for the development of their territory, and for the development of the Yugoslav community as a whole, in which matters they have much authority.

The Republics and Autonomous Provinces are according to the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia considered as equal.

Still, there is certain difference between the position of the Republics and the Autonomous Provinces: the amendment of relations in the Federation is within the jurisdiction of the Assembly of the Republic, and not the jurisdiction of the Assembly of the Autonomous Province as well. The boundries of the Republic, if they are not the boundries of the Autonomous Province also, may be altered by approval of the Republic only, otherwise approval of the Autonomous Province is necessary.

The Federal law is executed by the relevant institutions in the Republics and the Autonomous Provinces alike.

There is Federal — Yugoslav citizenship, and citizenship of the Republic, but not Provincial citizenship. The citizens of the Provinces — are the citizens of the Socialist Republic of Serbia.

The Autonomous Provinces, like the Republics, are proportionately represented in all Federal institutions.

Therefore, the implementation of the role of the Socialist Republic of Serbia and the Socialist Autonomous Provinces in (Yugoslav) federalism is precisely determined: by the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia, the Constitution of the Socialist Republic of Serbia and the Constitutions of the Socialist Autonomous Provinces.

RESUMÉ

LA CADRE CONSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DU RÉALISATION DE RÔLE DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DE SERBIE ET DES PROVINCES SOCIALISTES AUTONOMES DE VOJVODINA ET DE KOSSOVO DANS LES RELATIONS EN FÉDÉRALISME

La réalisation du rôle de la République Socialiste de Srbie et des Provinces Socialistes Autonomes est une partie de la réalisation globale de Constitution yougoslave, de Constitution serbe et des Constitutions des Provinces Autonomes, surtout des relations en fédéralisme et des relations en Serbie.

Ces problèmes exigent une analyse approfondie, des appréciations sociaux-politiques vérifiées. Il n'existe pas une interprétation authentique de la Constitution et ça veut dire que chaqu'un qui a la devoir d'appliquer la Constitution, donne sa propre interprétation.

La Constitution yougoslave dans les clauses qui réglent la réalisation des droits et des devoirs de peuple travailleur et des citoyens, des nations et des nationalités, représente le cadre de réalisation de rôle de la République Socialiste de Serbie et des Provinces Socialistes Autonomes, en déterminant que les droits se réalistent dans les Républiques et les Provinces Autonomes et au niveau fédératif dans les cas specialements réglés par la Constitution. Ces droits réalisent, quand on parle, de la République Socialiste de Serbie, dans les Provinces Autonomes, sur le territoire de la République en dehors des Provinces Autonomes et dans la République pris dans son ensemble.

La Constitution de la République Socialiste de Serbie, la Constitution yougoslave les Constitutions des Provinces Autonomes reglent la position des Provinces Autonomes dans le fédéralisme yougoslave. Les Provinces Socialistes Autonomes sont des éléments constitutives du fédéralisme yougoslave, bien qu'elles sont les éléments de la structure de la République Socialiste de Serbie qui est une des Républiques qui constitues la Fédération.

Les Provinces Autonomes, comme les Républiques, organisent tous sur ses territoires, sauf les problèmes qui sont dans la compètence de la Fédération. Les Provinces n'organisent pas les domaines qui sont dans la compètence de la République Socialiste de Serbie selon sa Constitution.

Les Provinces Socialistes Autonomes, comme les Républiques sont responsables de son propre développement et de developpement du communauté yougoslave en totalité et elles ont des nombreux compètences dans ce domaine.

Les Republiques et les Provinces Autonomes sont égaux selon la Constitution yougoslave.

Il existe, quand-même, une différence entre les Républiques et les Provinces Autonomes: les changements des relations dans la Fédération sont dans la compètence des Assemblés des Républiques, mais ils ne sont pas dans la compètence des Assemblés des Provinces Autonomes Les chagements des frontières republiques qui ne sont pas commun avec les frontières des Provinces Autonomes exigent laccord des Provinces Autonomes.

Les lois fédérales exécutent les organes des Républiques et les organes des Provinces Autonomes.

Ils existent la nationalité d'Etat yougoslave et des Républiques, mais pas des Provinces Autonomes. Les citoyens des Provinces ont la nationalité de Serbie.

Les Provinces Autonomes, comme les Républiques sont représentées dans tous les organes de la Fédération, mais dans une proportion correspondante.

La réalisation de rôle de la République Socialiste de Serbie et des Provinces Autonomes en fédéralisme est reglée par la Constitution yougoslave, la Constitution de la République Socialiste de Serbie et les Constitutions des Provinces Autonomes.

UDK — 342.5+35(44+497)

Francis Hamon,
професор Универзитета Париз XI

ВЛАДА И АДМИНИСТРАЦИЈА У ФРАНЦУСКОЈ И ЈУГОСЛАВИЈИ(*)

УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ

Својство Устава је да делом прихвата, а делом одбија историјско наслеђе. Ова идеја се може веома добро применити на француски Устав од 4. октобра 1958. У ствари, овај Устав комбинује неке традиционалне елементе парламентарног режима од 1875. године са неким новим принципима.

Од традиције парламентарног режима, Устав је позајмио општу шему организације јавне власти. Извршна власт (l'exécutif) подразумева два одвојена елемента: Председника Републике и Владу, која је колегијалан орган, на челу са Председником Владе. Влада је одговорна Парламенту.

Ипак, Устав од 1958. године супротставља се неким тенденцијама које су се манифестовале у претходним режимима: тенденцијама смањења важности улоге Шефа Државе, а свемоћни Скупштинâ. Он је установио јаку председничку власт, смањио овлашћења Парламента, детаљно их регулисао и ставио их под надзор Уставног Савета. Уставни положај Владе је делом одређен новим тенденцијама. У односу на Парламент, Влада располаже важним прерогативима, мада Шеф Државе има над њом превласт.

I ФОРМИРАЊЕ ВЛАДЕ

Начин формирања Владе је регулисан чланом осам Устава:

„Председник Републике именује Председника Владе ..."

„На предлог Председника Владе, именује друге чланове Владе и поставља границе њиховим функцијама."

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

Овај поступак захтева објашњење:

а) именовање Председника Владе је део онога што се назива личним овлашћењем (pouvoirs propres) Председника Републике. То је, у ствари, један од аката, који су према тексту члана 19, ослобођени премапотписа.

Политички, јасно је да Председник Републике не може бирати свог Председника Владе без узимања у обзир оријентације која произлази из састава Народне Скупштине. Према основном принципу парламентарног режима Влада мора имати поверење Доњег Дома.

Ипак, Председник Владе поседује реалну моћ избора јер у Француској, за разлику од Велике Британије, углавном се не догађа да је вођа странке јединствено и неоспорно прихваћен од парламентарне већине. Тако је 1962. Жорж Помпиду (Georges Pompidou) именован за Председника Владе, иако није био ни члан Парламента, па чак ни члан водеће странке. У том погледу, ситуација је потпуно другачија у Великој Британији и већини других европских парламентарних режима. У Великој Британији, само вођа водеће странке може бити Председник Владе. У Француској је однос некада обрнут: тиме што се неко именује за Председника Владе, он постаје и вођа странке, као, на пример, Жорж Помпиду или Рејмон Бар.

б) Чланови Владе, осим Председника Владе бирају се на основу споразума Председника Републике и Председника Владе. То произлази из већ цитираног члана 8. став 2. Другим речима, именовање министара и државних секретара није део личног овлашћења Председника Републике, већ је подељено овлашћење. Према духу Устава, Председник Владе мора имати ауторитет над другим члановима Владе и зато му се даје могућност да бира чланове своје Владе.

в) Супротно ономе што је било правило у претходном режиму, Парламент не интервенише директно у процесу формирања Владе. Ниједан облик потврђивања није предвиђен. Влада је правно конституисана од момента именовања њених чланова од стране Председника Републике, Ипак, често се догађа да се новоформирана Влада појави пред Народну Скупштину ради давања поверења, мада то није ни обавеза, а ни стална пракса.

II ОРГАНИЗАЦИЈА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ВЛАДЕ

А) Састав владе

Састав Владе није регулисан ниједном законском или уставном одредбом. Број и природа министарских места, као и овлашћења дата члановима Владе су промењива. Ипак, у пракси се издвајају неке тенденције.

С обзиром на овлашћења, разликује се неколико категорија чланова Владе:

1. *Државни министри* — ово својство има претежно почасни карактер. Понекад се додељује најважнијим личностима парламентарне ве-

ћине на коју се ослања Влада. У прве две Владе Мороа (Mauroy) било је пет државних министара. Међутим, садашња Влада, формирана марта 1983. године, нема ниједног.

2. *Министри* — постављају се на чело самосталног министарства. Делокруг и надлежност неких министарстава може се мењати од владе до владе. На пример, Министарство буџета и Министарство привреде могу се јавити као једно или као два министарства.

3. *Министри које делегира Председник Владе* су овлашћени да спроводе, на посебном подручју, политику Председника Владе, и добијају од њега делегирана овлашћења.

4. *Државни секретари* су обично потпуно везани или за Председника Владе или за неког од министара. Међутим, постоје и „самостални" државни секретари, који у односу на област за коју су задужени, имају иста овлашћења као и министар. Тренутно, Владу сачињавају: 14 министара са пуном надлежношћу, 8 делегираних министара и 20 државних секретара.

Разликовање ове четири категорије чланова Владе само је симболичног карактера и обележава степене хијерархије који су више протоколарне, него функционалне природе. Дешава се да члан Владе мења положај у овој хијерахији, а да му се овлашћења стварно не мењају. Тако, када је конституисана садашња Влада (марта 1983), један број министара из претходне Владе је именован за државне секретаре, задржавајући одговорност за исто подручје.

Што се тиче броја ресора, већ дуже време постоји тенденција његовог повећања. То се објашњава све широм улогом државе.

Постоји традиционална подела министарских ресора (одбрана, спољни послови, унутрашњи послови итд.), али појављују се бројни ресори, чија се надлежност простире на подручје друштвених делатности (здравство, породица, социјална заштита, права жена, потрошња итд.), на област привреде (енергетика, индустрија и др.) и науке.

Број министарских места је исто тако везан за питање односа политичких снага. Опште је правило да, што су бројнији елементи коалиционе већине, то је већа тенденција ка повећању броја министарских места. Ни садашња Влада није изузетак од тога. Релативно велики број чланова Владе (45) објашњава се, поред осталог, и чињеницом да у њој учествују најмање четири политичке странке и да у оквиру најјаче странке има неколико струја.

Б) Статус чланова владе

Министри или државни секретари могу бити бирани или из реда чланова Парламента, или ван Парламента. Члан 23. Устава поставља принцип инкомпатибилитета између мандата у Парламенту и функције члана Владе. Посланик или сенатор именован за члана Владе обавезан је да се одрекне мандата. На његово место долази његов заменик до обнављања Скупштине чији је члан био. Међутим, дејство инкомпатибилитета може се продужити и после престанка чланова у Влади. Ако, из било ког разлога, члан Владе напусти Владу, неће моћи одмах да

преузме своје раније место, изузев у случају да његов заменик пристане да дâ оставку, што изазива потребу организовања парцијалних избора. Парцијалан избор, међутим, може приредити непријатна изненађења, нарочито ако је популарност Владе у опадању...

Инкомпатибилитет између мандата у Парламенту и министарске функције је једна од можда највише критикованих иновација Устава од 1958. Приговара јој се супротност, не само француској републиканској традицији од пре 1958. године, већ у извесној мери супротност духу парламентарног режима — у Великој Британији, на пример, министар не може узети реч у Дому чији није члан. Мислило се да ће инкомпатибилитет допринети појачању кохезије чланова Владе. Члан Владе оклеваће да се супротстави политици Владе, ако зна да у случају оставке неће одмах заузети своје раније место у Парламенту. За Председника Владе и Председника Републике, међутим, овај инкомпатибилитет представља само предност, јер чини тежом промену састава Владе.

У пракси, већина чланова Парламента који су постали чланови Владе везани су за округ у којем су изабрани и задржавају свој локални мандат (на пример, председника општине, председника општинског одбора, генералног саветника итд.), што им омогућава да остану у контакту са својим бирачима. Они се поново кандидују при обнови Скупштине, јер ако инкомпатибилитет забрањује члану Владе да добије мандат у Парламенту, ништа га не спречава да буду изборни кандидати. Везе чланова Владе и Парламента су веома тесне.

Министри изабрани ван Парламента, међутим, бројнији су него што су били пре 1958. године. Овај феномен је повезан са улогом Председника Републике у формирању Владе. Важна министарства, као што су Министарство спољних послова, или Министарство правде, па чак и место Председника Владе, поверена су стручњацима који уживају поверење Председника Републике, иако нису политичке личности. Међутим, уколико се определе за политичку каријеру, по правилу, прижељкују мандат у Парламенту, што је рецимо био случај са Жоржом Помпидуом и Рејмоном Баром.

Што се тиче професионалног профила чланова Владе, релативно је висок проценат функционера и обично прелази 50%. Поред тога, бројни су и чланови институција и органа *(des grands corps)* — Државног Савета, Главне Контроле, Финансијске инспекције, и професори. То се односи и на политичку класу као целину и нарочито на чланове Парламента.

Ова ситуација није само последица стручности функционера. Она је везана за олакшице које пружа статус јавне функције који омогућава функционеру да се врати на свој посао после обављеног мандата у Парламенту или функције у Влади.

B) Структура владе

Најважнија институција у Влади је Министарски Савет који се у принципу, састаје сваке среде ујутру под председништвом Председника Републике. Традиционално, државни секретари не учествују у раду Министарског Савета сем у случају да неко питање на дневном реду

спада у њихову надлежност. Од формирања треће Владе под председништвом Мороа (марта 1983), делегирани министри учествују као и државни секретари.

Министарски Савет даје правну потврду најважнијим политичким одлукама. На пример, именује високе функционере, доноси одлуку о опсадном стању, прима ордонансе, припрема пројекте закона или овлашћује Председника Владе да постави питање одговорности Владе пред Народном Скупштином. Услед обимности дневног реда, Министарски Савет се најчешће ограничава само на потврђивање одлука које доносе радна тела. Међу тим телима треба споменути: Међуминистарски Комитет, који обухвата министре и високе функционере. Овај Комитет је сталног карактера и њиме председава Председник Владе. Постоје и комитети који су састављени по истом принципу, али чија је улога ограничена на испитивање посебног случаја и немају сталан карактер.

Сви пројекти закона и декрета из делокруга више ресора припремају се на Међуминистарским састанцима којима присуствују чланови Кабинета и високи функционери.

За време Четврте Републике, саветовањима министара су обично претходиле седнице Кабинета, под председништвом Председника Савета, а присуствовали су и чланови Владе. Међутим, са том праксом се престало за време Пете Републике, јер није била у складу са духом режима који тражи да Председник Републике буде стварни носилац извршне власти.

Општа координација институција и тела Владе је обезбеђена радом Генералног секретаријата Владе који, између осталог, припрема дневни ред за Министарски Савет, прати све етапе процеса израде законских текстова или правилника и осигурава преношење наредби Председника Републике и Председника Владе члановима Владе.

Треба напоменути да је место Генералног Секретара Владе, изненађујуће стабилно — од 1946. године било је само пет промена.

Г) Принципи функционисања владе

Функционисање Владе засновано је на три принципа: принципу хијерархије, принципу колегијалности и принципу солидарности.

1. Принцип хијерархије

Председник Владе је шеф владе. Овај однос има три главна аспекта.

а) *Избор чланова владе*

Председник Владе, уз сагласност Председника Републике, бира чланове своје Владе и може под истим условом да јој измени састав.

б) *Подела надлежности*

Председник Владе је носилац најважнијих овлашћења: стара се о спровођењу закона, врши управну власт, именује цивилне и војне службенике, осим када је њихово именовање у надлежности Председника Републике.

У случају потребе, акта Председника Владе морају потписати министри надлежни за њихово извршење. Председник Владе може делегирати нека од својих овлашћења министрима.

в) *Координација политике Владе*

Према члану 21. Устава Председник Владе „руководи активношћу Владе". Он може да даје инструкције члановима Владе и да решава спорна питања међу њима (на пример, у вези са трошењем средстава из Буџета).

2. *Принцип колегијалности*

Најважније политичке одлуке (припрема законског пројекта, позивање на одговорност итд.) у надлежности су Министарског Савета који је, по дефиницији, колегијално тело.

Принцип колегијалности такође значи да у одређеним условима Владу може представљати било који члан. Тако, за време законодавне процедуре, министар или државни секретар може вршити све прерогативе које Устав признаје Влади (ткз. блокирано гласање, одговори на питања чланова Парламента итд.).

3. *Принцип солидарности*

Министар или државни секретар, без обзира на лично мишљење и страначку припадност, не може се оградити од ставова или поступака Владе. У случају повреде овога правила, министар или државни секретар бивају суспендовани.

III ОДГОВОРНОСТ ВЛАДЕ

Треба разликовати индивидуалну одговорност министра од колективне одговорности Владе.

А) Индивидуална одговорност министра

Постоји индивидуална одговорност министра Председнику Владе. У ствари, према члану 8. став 2, Устава Председник Републике може, у свако доба, на предлог Председника Владе искључити члана Владе.

Пред Парламент може се поставити само питање колективне одговорности Владе.

Б) Колективна одговорност Владе

Према члану 20. став 3, Устава Влада је одговорна Парламенту. Доњи Дом, који се бира на општим и непосредним изборима, утврђује правне инструменте остваривања одговорности Владе Парламенту, што овом Дому обезбеђује одлучујућу улогу.

Постоје три поступка за остваривање одговорности Владе:

Први је такозвано *питање поверења (question de confiance).* Председник Владе, на основу одлуке Министарског Савета, поставља питање одговорности Владе пред Народном Скупштином, било због њеног програма, било због њене опште политичке одлуке. По завршетку дебате и на основу ње, посланици гласају о поверењу Владе. За обарање Владе довољна је проста већина гласова „против". Овај поступак би могао бити опасан за Владу, у случају да нема већину у Парламенту, али пошто само Влада може покренути овај поступак, стварне опасности нема.

Други поступак се покреће *предлогом за неповерење Влади (motion de censure).* Супротно претходном поступку, у овоме посланици имају право иницијативе. Парламент разматра предлог ако га је потписала најмање једна десетина његових посланика. Предлог се усваја апсолутном већином. Влада, дакле, не може бити оборена релативном већином. Сматра се да су одсутни посланици, као и они који су се уздржали од гласања, против усвајања предлога. Увођење овог поступка је резултат тежње уставотворца да избегне сувише лако обарање Владе.

Трећи поступак је уско везан за улогу коју Влада има у законодавном поступку, на шта ћемо се осврнути у одељку о овлашћењима Владе.

Одговорност Владе Парламенту је углавном теоријска. Од почетка Пете Републике, Влада је готово увек могла да се ослони на политичке странке које су заузимале већину места у Народној скупштини. Од 1958. до 1983, Народна скупштина је само једном усвојила „предлог за неповерење", и то 1962. године. Садашња Влада може рачунати на подршку Социјалистичке партије и Комунистичке партије, које заједно имају више од 300 места у Парламенту, док је апсолутна већина 246. На овај начин бар „политичка математика" гарантује стабилност Владе.

Са друге стране, постоји колективна одговорност Владе Председнику Републике. Ову одговорност Устав не предвиђа. Према члану 8. Устава, Председник Републике не може разрешити дужности Председника Владе, осим у случају кад Председник Владе поднесе оставку Владе. Правно дакле, Председнику Владе, а не Председнику Републике припада право иницијативе за промену Владе.

Ова одговорност није прописана, али она произлази из политичке ситуације. После реформе од октобра 1962. године избори за Председника Републике су општи и непосредни. Овај начин демократског избора даје му предност и подршку које не уживају чланови Владе. Са друге стране, у пракси је до сада Председничка већина увек била већа од Владине већине. У овим условима Председник Владе не би могао да одбије да поднесе оставку Владе, уколико му је Председник Републике тражи. Други би случај био, уколико по завршеним изборима, парламентарна већина престане да буде идентична председничкој.

У првим годинама Пете Републике, двострука одговорност Владе изазивала је жучне расправе. Франсоа Митеран (François Mitterrand) који је 1964. године био посланик опозиције, замерао је председнику Владе, Жоржу Помпидуу да напушта своје најважније прерогативе у корист Председника Републике и „да поступно ускраћује Парламенту његово основно право контроле и политичког одлучивања". Данас су, изгледа, све политичке странке прихватиле двоструку одговорност. Но, питање је да ли је двоструку одговорност прихватила левица која има већину од маја 1981. године. Ово питање је председнику Владе, Пјеру Мороа поставио један од посланика и добио одговор: „Председник Владе је именован 21. маја, у време када је снага левице почивала само на изабраном председнику Републике. После парламентарних избора, председнику Владе је потврђена функција. То значи да је председник Владе двоструко одговоран: председнику Републике и Народној скупштини, која има право да обори Владу. Без двоструког јемства председника Републике и Народне скупштине, који се бирају општим правом гласа, председник Владе не би био у ситуацији да врши своје функције." J.O. A.N. (questions) 22. mars 1982.

У пракси нема примера да је Председник Републике задржао истог Председника Владе све време трајања свог мандата. Ако је Председник Владе сувише утицајан, постаје сметња Председнику Републике, Међутим, када Председник Владе несавесно врши своју функцију, Председник Републике га мора сменити. Међутим, било је случајева да председник Владе остане на функцији шест година (Ж. Помпиду), или пет година (Р. Бар).

И поред двоструке одговорности француске Владе, она је исто тако стабилна као и Влада других земаља већинског парламентаризма, као што су владе Велике Британије или СР Немачке. Од почетка Пете Републике сменило се 17 формално различитих влада, а само осам председника Владе. Ова разлика потиче од тога што је исти Председник Владе више пута био на челу две или три владе, чији се састав није битно мењао.

Општа стабилност Владе не искључује покретљивост појединих министара. Министарства која веома ретко мењају састав су она у чијој надлежности су традиционалне функције суверенитета (на пример: Министарства спољних послова, унутрашњих послова, националне одбране, привреде, финансија итд.). Међутим, Министарства пољопривреде, просвете, здравства и слично, чешће мењају састав зато што може доћи до несугласица између њихових чланова и стручњака из тих области.

IV ОВЛАШЋЕЊА ВЛАДЕ

По члану 20. став 1. Устава: „Влада одређује и води политику државе". Обично се признаје да ова одредба не одговара стварности. Она одређује улогу коју Влада има у парламентарним режимима монистичког типа, као у Великој Британији или СР Немачкој, где се Шеф Државе не меша у активну политику. Вероватно су се неки редактори Устава од 1958. надали да се француски систем неће много удаљити од таквог модела. Међутим, положај првог Председника Пете Републике Генерала Де Гола (de Gaulle), био је такав да се не би могао задовољити

споредном улогом. Председник Републике се од уставне реформе 1962. године бира на основу непосредног права гласа, што му даје положај стварног шефа егзекутиве.

Дакле, без обзира на одредбу члана 20. Устава, Председник Републике, а не Влада, одређује главне оријентације спољне и унутрашње политике. Уосталом, овакав положај и улогу су имали сви Председници (њих четворица) који су се смењивали од 1958. године. За време конференције за штампу 1964, Генерал де Гог је изјавио: „Народ бира Председника Републике и тако му поверава целокупну државну власт." Док је Ф. Митеран изјавио 9. децембра 1981: „Председник Републике не треба да арбитрира између министара и Председника Владе. Председник Владе и министри морају да извршавају политику председника Републике од тренутка када је председник Републике добио сагласност народа за свој политички програм".

По одредбама Устава, председник Републике, ипак, нема овлашћење да наметне политичке оријентације Влади. Са једне стране, акте председника Републике мора премапотписати Председник Владе, а по потреби и одговорни Министар. Изузеци од овог правила су лимитативно набројани у Уставу и тичу се само неких аката: избора председника Владе, распуштања Народне скупштине, оснивања Уставног савета итд. Са друге стране, нека важна овлашћења, као што је регулативно, спадају у искључиву надлежност Владе. Међутим, власт председника Републике је много шира од надлежности коју му право прописује.

Иако је ограничена главним политичким правцима Председника Републике, Влада има значајна овлашћења:

а) *Руковођење управом*

Према члану 20. став 2, Устава, Влада „руководи управом и оружаним снагама." Ово овлашћење обухвата руковођење јавним службама и именовање вршилаца државних, цивилних и војних послова.

б) *Овлашћења у привреди*

Влада поседује значајна овлашћења у привреди, јер контролише сва национализована предузећа. Од национализације из 1981. године јавни сектор обухвата скоро све банке и више великих грана индустрије, а запошљава преко три милиона радника.

Државна предузећа имају право да самостално управљају у оквирима економске или комерцијалне политике која се утврђује у споразуму са Владом.

в) *Регулативно овлашћење*

Ово овлашћење Владе је допуна овлашћењу да предузима неопходне мере за обезбеђење извршења закона.

Устав од 1958. године лимитативно набраја области које спадају у законодавну надлежност. Остале области „подлежу нормативисању", што значи да су изван Скупштинске законодавне надлежности. Влада у тим областима има аутономна регулативна овлашћења која врши Председник Владе.

г) *Учествовање у доношењу закона*

Чак и у областима које су у законодавној надлежности, Влада активно учествује у стварању закона. Председник Владе и чланови Парламента паралелно имају право законодавне иницијативе. Међутим, право иницијативе чланова Парламента је у веома уским оквирима. Предлози и амандмани, које они поднесу, неће се прихватити ако би то имало за последицу умањење општих средстава, увођење новог пореза или повећање општег пореза. Влада првенствено утврђује дневни ред седница и то тако да отежава поступак о предлогу закона неког члана Парламента до фазе дискусије. Више од 90% закона које Парламент изгласава предложила је Влада.

Исто тако, Влада располаже прерогативима који олакшавају усвајање њених пројеката:

— може употребити поступак, назван блокирано гласање, да уклони амандман за који сматра да јој не одговара. Скупштина је пред алтернативом или да одбаци цео текст нацрта закона или да усвоји Владин предлог о неусвајању амандмана.

— при гласању о предлогу закона, Влада може поставити питање поверења Народној скупштини. У том случају Владин предлог се усваја, сем када Народна скупштина изгласа неповерење Влади и тако је обори. Међутим, „предлог за неповерење" Парламента Влади може бити усвојен само апсолутном већином гласова посланика. Ово се веома ретко дешава, те овај поступак доводи до резултата који Влада жели. Овај поступак се у пракси користи, било кад је већина на коју се Влада ослања у опадању, било кад на пројекат закона владина већина стави резерве.

У случају неслагања Народне скупштине и Сената, Влада може тражити образовање мешовите Парламентарне комисије. У случају да се неспоразум не отклони може позвати Народну Скупштину да донесе дефинитивну одлуку.

Најзад, ако Влада жели да избегне да се њен предлог закона дискутује од „тачке до тачке", може тражити овлашћење од Парламента да путем уредби предузме временски ограничене мере, које иначе предвиђа закон.

Ипак, могло би се рећи да уставни положај Владе није потпуно одређен. Председник Владе поседује значајне прерогативе у односу на Парламент, али у односу на британског Председника Владе, или Канцелара СР Немачке, он није стварни шеф егзекутиве. Међутим, подређеност Владе Председнику Републике више је резултат политичке ситуације, него Уставних одредби. Ако по извршеним изборима, парламентарна већина не буде једнака председничкој, ови односи би се битно променили, а Председник Републике би се морао задовољити мање важном улогом. Можда ће се у будућности француски политички систем развити у монистички парламентаризам, истог типа као у Великој Британији или у СР Немачкој.

(превела Зорица Стевановић)

SUMMARY

THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE GOVERNMENT

The author of this report analyses the question of the position of the Government, the Parliament and the President of the Republic, according to the French Constitution of October 4, 1958, and their relations in practice. Traditionally, in the parliamentary system, executive power is excercised by the President of the Republic and the Government. New features are a strong presidential power and weaker parliamentary authority. The President of the Republic appoints the Prime Minister. On the proposition of the Prime Minister, the President of the Republic appoints the members of the Government and sets the limits of their functions. There exists incompability between the mandate in Parliament and the functions as member of the Government. The composition of the Government is not legally regulated, but there exist state ministers, ministers, ministers delegated by the Prime Minister and state secretaries. The number of minister positions is related to the balance of political power. The Government is made up of the Council of Ministers, the Interministrial Committee, other committies. The general coordination of the Government bodies is done by the General Secretariat. The functionning of the Government is based on three principles: hierarchy, collectivity and solidarity. The Government has dual responsability — to the Parliament and to the President of the Republic. Every minister for himself is responsible to the Prime Minister. According to the Constitution, the Government creates and excercises policy, but in practice this is done by the President of the Republic. The Government has significant authority in regard to the administration and the economy, participates in the law procedure and has regulative authority. The author concludes that the Prime Minister has significant prerogatives in regard to the Parliament, but that he is not the real chief of the executive, and the domination of the President of Republic on the Government is more a result of the political situation then constitutional provisions, so that with the change of policy their relation could also change.

RESUMÉ

LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION EN FRANCE ET EN YOUGOSLAVIE

L'auteur de cet exposé examine le problème de la position du Gouvernement, du Parlement et du Président de la République, selon la Constitution française du 4. octobre 1958. et leurs rapports en pratique. A la tradition du régime parlementaire. L'exécutif comprend deux éléments distincts: le Président de la République et le Gouvernement, des principes nouveaux sont: le pouvoir présidentiel très fort et la diminuation des compétances du Parlement. Le Président de la République nomme le Premier Ministre, sur la proposition du Premier Ministre il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. La Constitution pose le principe de l'incompatibilité entre la mandat parlamentaire et la fonction de membre du Gouvernement. La composition du Gouvernement n'est régie par aucune disposition législative, mais en peut distinguer: les ministres d'Etat, les ministres délégués auprès du Premier Ministre, les ministres proprement dits et les secrétaires d'Etat. Le nombre des portefeuilles ministériels est lié à des problèmes de dosage politique. Les formations gouvernementales sont: le Conseil des

Ministres, les comités interministériels, les comités et la coordination génerale des structures gouvernementales est assurée par le Sécrétariat général du Gouvernement. Les règles concernant le fonctionnement du Gouvernement s'articulent autour de trois principes: hiérarchisation, collégialité, solidarité. Il existe une responsabilité individuelles des ministres devant le Premier Ministre. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement et devant le Président de la République. Selon la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, mais en pratique, c'est le Président de la République qui la fait. Le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée, il dispose de pouvoir économique, il prend les mesures nécessaires pour assurer l'exècution des lois et il possède le pouvoir réglementaire. L'auteur conclu que le Premier Ministre dispose vis-a-vis du Parlement des prérogatives importantes, mais qu'il n'est pas le véritable chef de l'Exécutif et que la subordination du Gouvernement au Président de la République résulte moins des textes constitutionnels que d'une situation politique et qu'en changeant la politique, cette situation serait profondément modifiée.

UDK — 342.5

др Павле Николић,
редовни професор Правног факултета у Београду,

УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ САВЕЗНОГ ИЗВРШНОГ ВЕЋА(*)

САВЕЗНО ИЗВРШНО ВЕЋЕ И КОНЦЕПЦИЈА СКУПШТИНСКОГ СИСТЕМА

I

I — *Карактер и положај извршних органа у скупштинском систему:* — У складу са концепцијом скупштинског система Савезно извршно веће је образовано као извршни орган Скупштине СФРЈ(1).

1. Као што је познато, у политичко-правној литератури у свету је, мање или више, опште прихваћено мишљење да зависност егзекутиве односно њен подређен положај у односу на легислативу, представља једну од основних карактеристика скупштинског система, као и да у овом систему парламент задржава за себе, поред законодавне и функције политичког руковођења, док чисто извршну функцију поверава другим органима(2).

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији,* у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

(1) Устав СФРЈ од 1974, чл. 346 ст. 1. Одредбе о Савезном извршном већу се налазе и у Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и Савезним органима управе (1978), а затим и у пословнику Савезног извршног већа (1979) као и у пословнику скупштине СФРЈ (1978) и пословницима скупштинских домова.

(2) Видети, примера ради, различита мишљења о појму скупштинског система: Robert Redslob, *Le regime parlementaire,* Paris 1924, *p.* 1, 324 и даље; Rene Capitant, *Regimes parlementaires,* Mélanges R. Carré de Malberg, Paris 1930, p. 51—52; Emile Giraud, *Le pouvoir executif dans les demoraties d'Europe et d'Amerique* Paris 1938, *p.* 301, 306; Maurice Hauriou, *Precis elementaire de droit constitutionnel.* Paris 1930, *p.* 65—67; Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traite de droit constitutionnel.* Paris 1933, *p.* 148 и даље; Joseph Barthélemy, *Le role du pouvoir executif dans les republiques modernes,* Paris 1906, *p.* 237 и даље; Julien Laferrière, *Manuel de droit constitutionnel,* Paris 1947, *p.* 747 и даље; Karl Loewenstein, *Etudes de droit comparé sur la presidence de la republique à l'exclusion de celle des Etats-Unis,* „Revue du droit public et de la science politique en fance et à l'étranger", број 2 и 3 од 1949. *p.* 299 и даље; Louis Trotabas, Manuel de *droit public et administratif,* Paris 1964, *p.* 14 и даље; Georges Vedel, *Manuel élementaire de droit constitutionnel,* Paris 1949, *p.* 164 и даље; Georges Vedel, *Cours de drit constitutionnel,* Paris 1952—53, *p.* 517 и даље; Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Paris 1965, *p.* 179 и даље ; A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel francais et compare,* Paris 1927—28; *p.* 530 и даље (том I); Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel.* Paris 1921—1925, *p.* 617 и даље, 629 и даље (том II); Georges Burdeau, *Traite de science politique,* Paris 1949—1957,, *p.* 318 и даље, 351 и даље, (том IV); Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Paris 1957, *p.* 126 и даље; Georges Burdeau, *Le regime parlementaire dans les constitutions europeennes d'apres lierre,* Paris 1932, *p.* 87, 145 и даље; Marcel Prelot, *Precis de droit constitutionnel,* Paris 1950, *p.* 88, 92 и даље; Marsel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel,* Paris 1963, *p.* 73, 87 и даље Књига 17, стр. 55 и даље, (књига II); Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée,* Paris, 1956, нарочито *p.* 3 и даље, 387 и даље; итд.

У југословенској литератури (на српско-хрватском језику): Јован Борђевић, *Уставно право,* Београд 1975. стр. 294 и даље; Јован Борђевић, *Политички систем,* Београд 1967, стр. 330 и даље, 542 и даље; Јован Стефановић, *Уставно право ФНР Југославије и компаративно,* Загреб 1956. стр. 52 и даље; (књига II); Радомир Лукић, *Теорија државе и права,* Београд 1958, стр. 289, 343, 397 и даље (књига I); Никола Стјепановић, *Управно право ФНРЈ,* Београд 1958, стр. 38 и даље; Иво Крбек, *Управно право ФНРЈ,* Београд 1955—1958, стр. 48 и даље (књига I); Павле Николић, *Скупштински систем,* Београд 1973, стр. 101 и даље резиме на франц. јез. итд.

У ствари, као посебан тип система власти, скупштински систем се конституише на начелу демократског јединства власти. То, само по себи, представља негацију начела поделе власти и свега онога до чега ово начело доводи — стварање јаке извршне власти и сл. Остварење начела демократског јединства власти се састоји у сједињавању, у већој или мањој мери, законодавне и извршне функције власти у рукама демократског представничког тела, при чему оно располаже и значајним овлашћењима према другим органима.

Спровођење јединства власти на овакав начин доводи до конституисања парламента у највиши орган власти и централну политичку институцију. Парламент тако постаје орган који нема улогу само да доноси законе и врши контролу рада других органа, већ и да утврђује и води политику земље. Парламент у скупштинском систему стиче карактер једне активне и радне институције и постаје покретачка снага читавог механизма власти.

С друге стране, за скупштински систем је карактеристично непостојање класичне извршне власти (егзекутиве) као посебне гране власти каква постоји у системима поделе власти и другим(3). Остварење јединства власти у рукама парламента лишава егзекутиву значајних овлашћења, нарочито у вршењу закондавне функције, као и овлашћења према самом парламенту. Осим тога, егзекутива се у скупштинском систему дели у две врсте органа (политичко-извршне и управне) међусобно раздвојене, а сходно деоби функције извршне власти на политичко-извршну и управну.

Најзад, у скупштинском систему судство је, по правилу, издвојено и осамостаљено, што је условљено природом саме судске функције. Само у ређим случајевима (Конвентски систем, систем Париске комуне) парламент је имао изразитији утицај на судство и делимично се чак и непосредно ангажовао у вршењу судске функције(4).

2. За скупштински систем је карактеристично постојање једног или више извршних органа представничког тела. Основни разлог образовања ове врсте органа у скупштинском систему несумњиво лежи у немогућности парламента да, остварујући јединство власти у својим рукама, врши непосредно и оперативно све функције власти. Парламент преноси вршење извесних функција и послова на извршне органе, држећи их у подређеном положају.

а) Начелно говорећи, извршни органи у скупштинском систему учествују у одређеној мери и на одређени начин у вршењу управне, али и законодавне функције. При томе, њихово учешће у вршењу ових функција, а нарочито законодавне, разликује се од учешћа (односно овлашћења) егзекутиве у системима поделе власти и у другим системима.

(3) Видети о појму извршне власти (егзекутиве): Jean Meynaud, *L'Executif dans l'état moderne*, „Bulletin internationale des sciences sociales", број 2 1958; Joseph Barthélemy, *Le role du pouvoir executif dans les republiques modernes*, Paris 1906; Georges Vedel, *Manuel elementaire de droit constitutionnel*, Paris 1949; Pierre Wigny, *Droit constitutionnel*, Bruxelles 1952 (tom I); Paul Marie Gaudement, *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*, Paris 1966; Rodee, Anderson end Christol, *Introduction to political science*, New York, Toronto, London 1957; W. J. Ganshof van der Meersch, *Laprimaute de l'executif*, Bruxelles 1966; Јован Борђевић, Политички систем, Београд 1967, (на српско-хрватском); Павле Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973 (на српско-хрватском, резиме на француском језику).

(4) О оваквом схватању појма скупштинског система видети: Павле Николић, *op. cit.* стр. 101—170 (на српскохрватском језику, резиме на франц. јез.)

Тако, извршни органи у скупштинском систему имају право да доносе само нормативна акта подзаконске снаге, а то, наравно, значи да ова акта морају да буду сагласна са законима на основу којих и ради чије примене се доносе, као и да се њима не могу да регулишу области које нису претходно регулисане законом. Путем ових аката донетих на основу овлашћења парламента, извршни органи само разрађују законе и тако их извршавају, односно примењују. Начело јединства власти, при томе, претпоставља надзор над законитошћу ових нормативних аката, па и право самог парламента да их укида или поништава. Према томе, неспојиво је са концепцијом скупштинског система право извршних органа да доносе нормативна акта која би била јача или равна снази закона (уредбе по нужди, декрети — закони, уредбе на основу широких овлашћења и сл). Управо у томе и лежи једна од основних разлика између система заснованих на начелу поделе власти и скупштинског система. Са концепцијом скупштинског система и карактером извршних органа није спојива ни институција такозваног „начелног законодавства" *(les lois-cadres)* тј. доношење закона који садржи широка начела за одређену законодавну материју. Ово онда претпоставља широку уредбодавну делатност која у пракси скоро неминовно доводи до замене закона уредбама. Тако треба гледати и на непостојање права извршних органа у скупштинском систему да ратификују међународне уговоре који су супротни постојећим законима или који претпостављају доношење нових закона. Ови органи не располажу, такође, ни другим овлашћењима у сфери законодавне функције, а којима иначе располаже егзекутива у системима поделе власти и другим системима (на пример, законодавна санкција, вето, промулгација закона конститутивног карактера).

Будући да се појављују као неминовна спона између парламента и управних органа, извршни органи у скупштинском систему се добрим делом ангажују и у вршењу управне функције. Поред права доношења извесних управних аката извршни органи воде надзор над вршењем управне функције од стране управних органа, дају им директиве за рад, и слично.

б) Оно што условљава карактер ових органа као извршних, јесте и њихов однос са представничким телом, па и управом.

Однос извршних органа и представничког тела, изражен у међусобним правима и дужностима, доприноси обезбеђењу доминантног положаја парламента, али и томе да извршни органи буду заиста органи самог парламента. Отуда, у скупштинском систему извршни органи су лишени оних овлашћења којима егзекутива обично располаже у системима поделе власти и другим (право распуштања парламента, право сазивања, одлагања и закључивања седница и сесија парламента, право постављања питања поверења и право подношења колективне оставке). Насупрот томе, парламент располаже значајним, па и одлучујућим овлашћењима према извршним органима — право именовања, разрешавања, давања директива за рад, постављања питања и упућивања интерпелација, тражења извештаја и обавештења, узимања на одговорност, укидања и поништавања незаконитих нормативних аката. На овај начин је онемогућено успостављање равнотеже између парламента и извршних

органа која иначе карактерише однос парламента и егзекутиве у системима поделе власти (тзв. *checks and balances*, систем *freins et contrepoids).*

Најзад, извршни органи су надређени управним органима и према њима располажу значајним правима (именовање, разрешавање, давање смерница за рад, итд.).

С обзиром на овакав карактер и положај, може се рећи да извршни органи у скупштинском систему и постају „commis" парламента. Они су „... рука са којом законодавци делују, око са којим они посматрају детаље извршења њихових декрета" (Condorcét)(5).

3. Пракса досадашњих скупштинских система показује да се извршни органи могу јавити у различитим облицима.

а) Ипак, најчешће, ови органи се образују као колегијални. При томе, у неким скупштинским системима (систем по Монтањарском уставу, Швајцарска, Југославија) образован је само један колегијални извршни орган, док у другим (Конвентски систем, Париска комуна 1871) таквих органа је било више. У овом другом случају, колегијални извршни органи појављују се, по правилу, не само као извршни органи парламента, већи као једна врста његових унутрашњих радних тела. У првом од наведених случајева, извршни органи се образују искључиво као извршни органи парламента.

Уз све то, карактеристично је за ове колегијалне извршне органе (Извршни савет по Монтањарском уставу, Савезни савет у Швајцарској, Савезно извршно веће у савременом уставном систему Југославије) да су персонално одвојени од парламента, с обзиром да њихови чланови не могу бити истовремено и чланови парламента. Међутим, пример Савезног извршног већа из периода развоја Југославије који су претходили данашњем (Уставни закон од 1953. и Устав од 1963) показује и могућност персоналне повезаности извршних органа и парламента. То је било, пак, правило у скупштинским системима у којима је образован већи број колегијалних извршних органа. Тако су комитети Конвента и комисије Париске комуне били бирани из редова чланова парламента.

б) Најзад, изузетно, у неким остварењима скупштинског система могућно је постојање, поред колегијалног извршног органа, и инокосног извршног органа (Председник Републике у Југославији раније, евентуално и Председник Швајцарске конфедерације)(6).

II *Уставни основи положаја Савезног извршног већа.* — Устав СФРЈ од 1974. године је утврдио следеће основне поставке скупштинског система у свим друштвено-политичким заједницама у Југославији (у општинама, социјалистичким аутономним покрајинама, социјалистичким републикама и у федерацији), а тиме и основе положаја Савезног извршног већа(7).

Прво, функције власти и управљања другим друштвеним пословима врше скупштине и други органи који су одговорни овим скупштина-

(5) Наведено према Julien Laferière. *Manuel de droit coonstitutionnel*, Paris 1947, p. 94—95.

(6) О појму и облицима извршних органа у скупштинском систему видети детаљно: Павле Николић, *op. cit.* стр. 133—144, 155—164 (на српско-хрватском, резиме на франц. јез.).

(7) Устав СФРЈ, нарочито чл. 92, 132, 147, 148, 149.

ма. При томе, скупштине се појављују као органи друштвеног самоуправљања и највиши органи власти, а у оквиру права и дужности дотичне друштвено-политичке заједнице. На нивоу федерације то је Скупштина СФРЈ.

Друго, образује се председништво које представља дотичну друштвено-политичку заједницу (осим у општини) и врши друга уставом одређена права и дужности. У федерацији то је Председништво СФРЈ.

Треће, образује се извршно веће као извршни орган скупштине дотичне друштвено-политичке заједнице. У федерацији то је Савезно извршно веће.

Четврто, скупштине образују посебне органе управе, а у федерацији то су савезни секретаријати, савезни комитети и други органи.

Пето, судска функција је поверена судовима као органима државне власти и самоуправним судовима. Као посебни органи установљени су уставни судови који врше заштиту уставности. На нивоу федерације образован је Савезни суд односно Уставни суд Југославије.

У складу са овим поставкама, Устав СФРЈ квалификује Савезно извршно веће, како је већ речено, као извршни орган Скупштине СФРЈ. Међутим, упркос овако изричито утврђеном карактеру Савезног извршног већа као и конституисању посебних савезних органа управе којима је поверено вршење управне функције, Устав СФРЈ није у свему доследно поставио Савезно извршно веће као извршни орган Скупштине СФРЈ у складу са концепцијом скупштинског система. Разлоге треба тражити у тежњи да се Савезно извршно веће образује као једно хомогено тело и да делује као један оперативан и ефикасан орган. У одређеној мери на карактер Савезног извршног већа је деловала и специфична природа југословенског федерализма и склоп односа у федерацији, а делом и улога Савезног извршног већа у међународним односима.

Ипак, при свему томе није спорно да се Савезно извршно веће разликује од класичне институције владе (савета министара) у системима поделе власти. У том погледу, југословенско искуство би могло да буде интересантно.

II

ФУНКЦИЈА И УЛОГА САВЕЗНОГ ИЗВРШНОГ ВЕЋА

I *Карактер и домашај политичко-извршне функције Савезног извршног већа.* У складу са концепцијом скупштинског система и суштином начела демократског јединства власти, у Југославији је својевремено (1953) извршена деоба, тј. *димензионирање* функције извршне власти на политичко-извршну и управну функцију. На нивоу Федерације, политичко-извршну функцију врши Савезно извршно веће, док је вршење управне функције поверено савезним органима управе.

Оно што одређује карактер и домашај ове политичко-извршне функције коју врши Савезно извршно веће, јесте његова одговорност за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање савезних закона и других нормативних аката Скупштине

СФРЈ, као и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе. Савезно извршно веће ову одговорност сноси пред Скупштином СФРЈ и то у својству њеног извршног органа, а у оквиру права и дужности Федерације(8).

1. У остваривању своје функције Савезно извршно веће прати стање и остваривање политике коју је утврдила Скупштина СФРЈ, стара се о спровођењу ове политике и о извршавању закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ, буџета Федерације и завршног рачуна Федерације, као и — у оквиру права и дужности утврђених Уставом и савезним законом — о извршавању политике одбране земље и о спровођењу припрема за одбрану(9).

У том циљу, Савезно извршно веће, пре свега, прикупља и сазнаје бројне информације и податке. Међутим, у пракси проблеми настају онда када разни органи и организације које имају обавезу достављања ових информација и података, то не чине на одговарајући начин. Такође, извесни проблеми постоје и у погледу праћења стања извршавања савезних закона и других нормативних аката јер, с обзиром на карактер југословенског федерализма, извршавање савезних закона и ових аката је у надлежности органа у социјалистичким републикама и социјалистичким аутономним покрајинама, ако Уставом СФРЈ није утврђено да те законе и акте непосредно извршавају савезни органи. То, наравно, претпоставља и тражи висок степен сарадње савезних органа и органа у републикама и аутономним покрајинама, као и њихово узајамно обавештавање и договарање. Ако органи у републикама и аутономним покрајинама не извршавају савезне законе и поменуте акте, Савезно извршно веће има право да на то упозори извршно веће скупштине републике односно аутономне покрајине и да затражи да предузму одговарајуће мере ради извршавања савезних закона и ових нормативних аката.

Савезно извршно веће непосредно предузима мере, иницира разноврсне акције, доноси подзаконска акта, припрема и подноси Скупштини СФРЈ разноврсне анализе, информације и извештаје, и слично(10).

2. Саставни део функције Савезног извршног већа је и усклађивање и усмеравање рада савезних органа управе, а у циљу обезбеђења спровођења политике и извршавања закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ.

Савезно извршно веће располаже значајним правима у том погледу према савезним органима управе: право да утврђује општа начела њихове унутрашње организације, да поставља и разрешава законом одређене функционере ових органа, да врши надзор над њиховим радом, да укида и поништава незаконита нормативна акта ових органа (што у пракси није никада учињено), итд.

Обрнуто, савезни органи управе су дужни да се придржавају начелних ставова и смерница Савезног извршног већа, да Скупштину СФРЈ и Савезно извршно веће извештавају о стању у одговарајућој области управе и о свом раду, да дају обавештења и објашњења и сли-

(8) Устав СФРЈ, чл. 346 ст. 2.
(9) Устав СФРЈ, чл. 347 стр. 1 тачке 1, 4, 6 и 7.
(10) Видети Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд, 1982. стр. 55—57 (на српско-хрватском) Видети и устав СФРЈ, члан 273 став 1, 3 и 4, а видети и члан 274, 275, 276 и 277.

чно. Функционери који руководе овим органима су одговорни Скупштини СФРЈ и самом Савезном извршном већу за свој рад, за рад органа или организације којом руководе, као и за стање у одговарајућој области.

Пракса показује да Савезно извршно веће има добар увид у рад савезних органа управе. То је последица приказаних међусобних односа, али и персоналне повезаности Савезног извршног већа и ових органа, као и чињенице, запажене у пракси, да се односи савезних органа управе према Скупштини СФРЈ одвијају, по правилу, преко Савезног извршног већа(11).

3. Функција Савезног извршног већа обухвата и групу његових права и дужности која имају карактер иницијативе и предлагања(12).

Тако, Савезно извршно веће предлаже Скупштини СФРЈ утврђивање унутрашње и спољне политике, предлаже савезне законе и друга нормативна акта која доноси Скупштина, утврђује предлоге закона о привременим мерама, предлаже промену Устава СФРЈ, утврђује предлог друштвеног плана Југославије, подноси предлог за утврђивање укупног обима расхода буџета федерације, утврђује предлог буџета и завршног рачуна федерације.

У пракси је Савезно извршно веће постало скоро искључиви носилац законодавне иницијативе. Далеко највећи број савезних закона предлаже Савезно извршно веће. Тако, на пример, у периоду од маја 1978. до почетка 1980. године, од 58 донетих закона Савезно извршно веће је предложило чак 57 (13). Ван сумње је да то омогућава знатан утицај Савезног извршног већа на законодавство. Међутим, пракса законодавног рада у Скупштини СФРЈ показује да су предлози закона Савезног извршног већа често доживљавали значајне промене у току законодавног поступка. Ипак, у Скупштини СФРЈ је изражена потреба да и други предлагачи (делегати, одбори, и др.) развијају значајну иницијативу(14).

У предлогу савезних закона и других нормативних аката које Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ доноси на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина, као и у предлагању политике федерације у одређеним областима, а коју утврђује ово скупштинско веће, Савезно извршно веће остварује сарадњу са извршним већима скупштина република и аутономних покрајина. У том погледу, у пракси протеклог периода испољили су се и извесни проблеми. Тако, поменута сарадња се на основу договора Савезног извршног већа и извршних већа скупштина република и аутономних покрајина претежно остваривала преко посебних тела — међурепубличких комитета. Међутим, уставна функција ових тела је другачија, па су изражавана мишљења да поменута сарадња не треба да се преко њих остварује(15).

(11) Устав СФРЈ, чл. 346 став 2, члан 347 став 1 тачка 9 и 10, члан 364 став 2, члан 367, 368, видети и Извештај о раду Савезног извршног већа, јануара 1980 — март 1982, Београд, 1982, стр. 63 (на српскохрватском).

(12) Устав СФРЈ, члан 301, члан 347 став 1 тачке 1, 2, 3 и 4, члан 354, члан 358 став 2, члан 399, али и члан 298.

(13) Извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978 до краја 1979, Београд, 1980, стр. 39 (на српскохрватском).

(14) Запажања из рада већа република и покрајина Скупштине СФРЈ, Београд, 1977, стр. 36—37 (на српскохрватском); Искуства из рада Савезног већа скупштине СФРЈ, Београд, 1977, стр. 19—20, 32, 46—47 (на српскохрватском).

(15) Извештаі о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд, 1982, стр. 64—65 (на српскохрватском).

Најзад, Савезно извршно веће има право да предложи једном или другом већу Скупштине СФРЈ да се претресање предлога закона или другог нормативног акта Скупштине одложи или, пак, да се образује заједничка комисија од чланова надлежног већа и чланова Савезног извршног већа, а са циљем да се претресе одређено питање или, најзад, да се сазове седница надлежног већа Скупштине на којој би Савезно извршно веће изложило свој став.

II *Нормативна активност Савезног извршног већа.* Инспирисан поставкама скупштинског система, Устав СФРЈ је концентрисао у рукама Скупштине СФРЈ веома бројна права и широка овлашћења у домену законодавне функције. Сходно томе, могућности Савезног извршног већа да учествује у вршењу ове функције су врло ограничене и крећу се, углавном, у оквирима концепције скупштинског система о нормативној активности извршног органа парламента(16).

Тако, Савезно извршено веће није овлашћено да доноси нормативна акта са законском снагом. Оно може да доноси уредбе, одлуке и друга нормативна акта (упутства и решења као општа акта) и то само за извршавање савезних закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ. За доношење оваквих аката Савезно извршно веће располаже генералним овлашћењем што, несумњиво, чини јачом његову улогу у сфери нормативне делатности. Иначе, поменута нормативна акта Савезног извршног већа (уредбе и др.) имају подзаконски карактер. Она се доносе на основу и у оквиру устава и закона. Данас, активност Савезног извршног већа у доношењу ових подзаконских нормативних аката је знатно ограничена у поређењу са законодавном делатношћу Скупштине СФРЈ, што значи да се друштвени односи у већој мери регулишу законима него уредбама Савезног извршног већа. Тако, у периоду од доношења Устава СФРЈ (фебруар 1974) до краја 1982. године, Скупштина СФРЈ је донела 667 закона, а Савезно извршно веће само 226 уредаба(17).

С обзиром на карактер југословенског федеративног уређења и директно учешће социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина у вршењу одређених функција федерације, Савезно извршно веће доноси нека од својих нормативних аката на основу сагласности надлежних републичких и покрајинских органа. То су нормативна акта за извршење оних закона и других нормативних аката које доноси Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ и то ако је у њима предвиђено усаглашавање ставова(18). Међутим, ако се сагласност Савезног извршног већа и тих органа не постигне, Савезно извршно веће може под условима и у оквиру процедуре предвиђене Уставом СФРЈ (члан

(16) Устав СФРЈ, члан 346 став 3, члан 347 став 1 тачка 5, члан 355, 356. Видети и Извештај о раду Савезног извршног већа, јануара 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 58—59 (на српскохрватском).

(17) Подаци: Службени лист СФРЈ, 1974—1982.

(18) Савезно извршно веће и надлежни републички и покрајински органи споразумно образују посебна тела — међурепубличке комитете, а у циљу обезбеђења учешћа поменутих органа у доношењу прописа за извршавање савезних закона и других нормативних аката који се доносе на основу њихове сагласности. Чланове овог тела делегирају надлежни републички и покрајински органи, а председника именује Савезно извршно веће из реда својих чланова. Сматра да су се ови комитети у протеклом периоду афирмисали у остварењу своје Уставом утврђене улоге. Вид. Устав СФРЈ, члан 357; Извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, стр. 20, прилог 2 (на српскохрватском); Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, прилог 5 (на српскохрватском).

356) донети нормативни акт — пропис о привременим мерама који остаје на снази док се не усагласе ставови Савезног извршног већа и надлежних републичких и покрајинских органа, а најдуже годину дана. У досадашњој пракси Савезно извршно веће је доносило оваква акта.

Најзад, Савезно извршно веће доноси и нормативни акт о свом раду у виду Пословника. Путем својих нормативних аката оно ратификује и међународне уговоре, и то оне које не ратификује Скупштина СФРЈ.

III

ОДНОСИ САВЕЗНОГ ИЗВРШНОГ ВЕЋА И СКУПШТИНЕ СФРЈ И ПРЕДСЕДНИШТВА СФРЈ

I *Односи Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа.* У конципирању односа Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа као значајног елемента уставног положаја Савезног извршног већа, пошло се превасходно од принципа одговорности и принципа уставности и законитости, делимично и од поставки скупштинског система. Ове односе карактеришу нарочито следећи елементи.

1. Основну карактеристику међусобних односа Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа чини одговорност Савезног извршног већа пред Скупштином СФРЈ(19). Ова одговорност је двострука: Савезно извршно веће је одговорно, како је већ раније поменуто, за стање у свим областима друштвеног живота, за спровођење политике и извршавање савезних закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ, као и за усмеравање и усклађивање рада савезних органа управе, с једне стране, и за свој сопствени рад и то сваком већу Скупштине СФРЈ у области из делокруга тог већа, с друге стране. Наравно, и чланови Савезног извршног већа су одговорни и, при томе Устав наглашава да они ту одговорност сносе пред органима федерације и да у вршењу своје функције не могу да примају нити да поступају по смерницама и налозима органа и функционера из других друштвено-политичких заједница. Међутим, у пракси се, изгледа, догађа да их на одговорност позивају републике и аутономне покрајине(20).

Одговорност Савезног извршног већа је, разуме се, пропраћена извесним средствима гарантија односно одређеним санкцијама.

а) У ред ових гарантија спада, пре свега, избор Савезног извршног већа од стране Скупштине СФРЈ. Наиме, у складу са концепцијом скупштинског система, Скупштина СФРЈ у својству највишег органа власти Федерације бира председника и чланове Савезног извршног већа и именује савезне секретаре и друге функционере савезне управе који имају статус чланова Савезног извршног већа.

---

(19) Устав СФРЈ, чл. 283, ст. 1 тачка 8 и 9, чл. 288, ст. 1 тачка 2, чл. 315, ст. 1 тачке 1 и 2, чл. 346, ст. 2, чл. 348 ст. 1, 2 и 5, чл. 349 ст. 1, 4 и 5, чл. 359, 368, 362, амандман V одељак 1 и 2.

(20) Лист Политика од 17. априла 1983 (интервју потпредседника Савезног извршног већа).

Међутим, сам избор се врши на начин који има извесних елемената поступка избора класичне владе, мада мотиви за прихватање оваквог начина избора леже у намери да се Савезно извршно веће формира као једна хомогена екипа и тиме постигне већа ефикасност у раду. Избор се врши тако што Скупштина СФРЈ бира председника Савезног извршног већа на предлог Председништва СФРЈ, а остале чланове бира на предлог кандидата за председника и на основу мишљења скупштинске Комисије за избор и именовања. Иначе, у Социјалистичком савезу радног народа Југославије се спроводи претходни поступак предлагања кандидата. Одлуку о избору проглашава Председништво СФРЈ.

У погледу састава овако изабраног Савезног извршног већа треба рећи да је данас напуштена првобитна идеја о овом органу као једној врсти *политичко-извршног одбора* Скупштине. Наиме, његови чланови не могу да буду у исто време и делегати у Скупштини СФРЈ.

То с једне, а с друге стране — савремени Устав предвиђа персоналну повезаност Савезног извршног већа и савезних органа управе, с обзиром да Савезно извршно веће сачињавају, поред председника, чланови који су изабрани сагласно начелу равноправне заступљености република и одговарајуће заступљености аутономних покрајина, као и савезни секретари и други функционери који руководе савезним органима управе и савезним организацијама одређеним савезним законом. То је, несумњиво, последица тежње да се обезбеди потпунија координација у вршењу функције *извршне власти*, непосреднија одговорност органа управе, као и већа оперативност у раду. Међутим, ако не треба сумњати у оправданост ове тежње, не би се могло ни оспоравати да овакво персонално повезивање извршног органа скупштине и органа управе неминовно доприноси јачању позиције, улоге и утицаја *извршне власти*, као што у структуру извршног органа уноси елементе структуре класичне владе (савета министара). То, наравно, није у складу са концепцијом скупштинског система.

б) Једну од гарантија одговорности Савезног извршног већа представљају и ограничени мандат (четири године) и принцип смењивости његових чланова. Принцип смењивости се изражава у виду ограничења поновног избора, те исто лице не може два пута узастопно да буде бирано за председника Савезног извршног већа, док је за члана ограничење нешто блаже и своди се на могућност да исто лице највише два пута узастопно буде бирано.

в) Санкцију одговорности Савезног извршног већа чини право Скупштине СФРЈ да разреши од дужности председника и чланове Савезног извршнов већа. Разрешење од дужности председника повлачи и разрешење свих осталих чланова. Скупштина СФРЈ до сада није користила своје право разрешења Савезног извршног већа.

Иначе, на предлог најмање десет својих чланова Савезно извршно веће Скупштине СФРЈ може да постави питање поверења Савезном извршном већу. То исто може да учини и Веће република и покрајина Скупштине СФРЈ на предлог једне од делегација које се налазе у његовом саставу. О постављеном питању поверења води се претрес. Најновијим уставним променама (Амандман V од 1981) предвиђено је да скупштински домови могу одлучити да се изјасне о поверењу председнику

и члановима Савезног извршног већа после претреса о његовом извештају које је оно поднело по истеку две године од избора (на средини мандата). Међутим, у досадашњој пракси питање поверења није постављано.

Ако би се с правом могло сматрати да оваква правила о избору и разрешењу Савезног извршног већа као извршног органа Скупштине СФРЈ одговарају у потпуности концепцији скупштинског система, тешко би се могао прихватити такав закључак и у погледу права Савезног извршног већа да поднесе колективну оставку, као и да постави питање поверења. Међутим, ове инструменте, својствене иначе парламентарним режимима, Савезно извршно веће никад није користило у пракси. Ваља приметити да Савезно извршно веће може да постави питање поверења само у одређеним случајевима Уставом утврђеним — ако сматра да не може да обезбеди спровођење политике и извршавања закона и другог нормативног акта чије се доношење предлаже Скупштини СФРЈ, спровођење ставова или мера које предлаже Председништво СФРЈ, ако не може да преузме одговорност за вршење своје функције уколико се не доносе савезни закон или други нормативни акт који оно предлаже. Међутим, за подношење колективне оставке нису предвиђени никакви услови.

Иначе, председник и сваки члан Савезног извршног већа могу поднети оставку, с тим да оставка председника повлачи оставку целог састава Савезног извршног већа.

Наравно, у свим овим случајевима престанка функције Савезног извршног већа Устав налаже да оно остаје на дужности до избора новог Савезног извршног већа.

2. Други значајан елеменат односа Скупштине и Савезног извршног већа представља уставност и законитост рада Савезног извршног већа(21).

Савезно извршно веће врши своја права и дужности на основу и у оквиру Устава СФРЈ и савезних закона. Скупштина СФРЈ (односно надлежни дом) може укинути или поништити нормативан акт Савезног извршног већа који је у супротности са Уставом СФРЈ, савезним законом или другим нормативним актом Скупштине СФРЈ. Међутим, у пракси Скупштина никада није употребила ово своје право. Разлог томе би, вероватно, могао да се тражи у постојању надлежности Уставног суда Југославије да одлучује о сагласности уредаба и других нормативних аката Савезног извршног већа са Уставом СФРЈ и савезним законом.

Осим тога, Скупштина СФРЈ је овлашћена да одлучује о спорном питању у случају када Председништво СФРЈ задржи од извршења нормативан акт Савезног извршног већа од општег политичког значаја. У пракси, међутим, такав случај се још није догодио.

3. Најзад, треће битно обележје односа Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа представља политчка контрола коју Скупштина СФРЈ врши над радом Савезног извршног већа(22).

(21) Устав СФРЈ, чл. 346 ст. 3, 361, чл. 375 ст. 1 тачка 3.
(22) Устав СФРЈ, чл. 283 ст. 1 тачка 10, чл. 285 ст. 1 тачка 10, чл. 286 ст. 3 тачка 3, чл. 305, чл. 358 ст. 1, амандман V одељак 2.

а) У остваривању политичке контроле Скупштина СФРЈ прати рад Савезног извршног већа, претреса његове извештаје и даје му смернице за рад.

Савезно извршно веће подноси детаљан извештај о свом раду (и то најмање једанпут годишње). Овај извештај обухвата извештај о спровођењу политике коју је утврдила Скупштина СФРЈ, о извршавању савезних закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ, о стању у свим областима друштвеног живота, као и о другим питањима из области своје надлежности. Овај извештај је предмет претреса од стране скупштинских домова који, тим поводом, својим закључцима утврђују ставове. Међутим, пракса показује да Савезно извршно веће често подноси извештаје о стању у одређеној области друштвеног живота, о извршењу појединих савезних закона, и сл., а које, такође, претреса надлежни дом Скупштине СФРЈ и својим закључцима утврђује ставове. Тако, на пример, у периоду од маја 1978. до краја децембра 1979. године Савезно извршно веће је поднело Скупштини СФРЈ 43 различита документа, а у периоду од јануара 1980. до краја децембра 1981. још 53 оваква документа (укупно у оба периода: 23 извештаја, 22 анализе, 36 информација, 15 других докумената који имају у највећем броју случајева карактер извештаја). При томе, извештавање Скупштине на иницијативу самог Савезног извршног већа постаје све више редовна пракса. Међутим, у скупштинским круговима се изражава и мишљење да се извештаји и други материјали који се достављају Скупштини СФРЈ не одликују увек и потребним квалитетом и потпуношћу, а ни благовременошћу(23).

Поменутим најновијим уставним променама (1981) предвиђена је обавеза Савезног извршног већа да, по истеку две године од свога избора, поднесе домовима Скупштине СФРЈ један целовит извештај чије се разматрање од стране скупштинских домова завршава оценом о раду Савезног извршног већа.

б) Један од видова контроле над радом Савезног извршног већа представљају и делегатска питања. Правом постављања питања располаже сваки делегат у домовима Скупштине СФРЈ и свака делегација у Већу република и покрајина. У периоду од 16. маја 1978. до краја децембра 1979. у Скупштини СФРЈ је постављено 60 делегатских питања (у Савезном већу 33, у Већу република и покрајина 27), а у периоду од јануара 1980. до краја децембра 1981. укупно је постављено још 132 делегатска питања (у Савезном већу 60, а у Већу република и покрајина 72). Број делегатских питања, се дакле, повећава тако да се превазилази раније изражено мишљење о недовољној искоришћености овог инструмента политичке контроле. При томе, видна су настојања у пракси да се одговори на делегатска питања дају непосредно на истој седници на којој су и постављена.

За разлику од делегатских питања, интерпелација није нашла своје место у пракси. Интерпелацију за претресање одређених политичких питања у вези са радом Савезног извршног већа може да поднесе група

(23) Извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд, 1983, стр. 13, прилог 6 (на српскохрватском); Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 59—61, прилог 8 (на српскохрватском).

од најмање десет делегата у Савезном већу и свака делегација у Већу република и покрајина. Иначе, у домовима Скупштине СФРЈ може се отворити претрес питања која се односе на рад Савезног извршног већа и у другим случајевима(24).

4. Поред наведеног, односе Скупштине СФРЈ и Савезног извршног већа карактеришу и следећи елементи.

Савезно извршно веће има, како је раније поменуто, разноврсна права иницијативе и предлагања Скупштини СФРЈ; оно се, затим, стара о изради предлога за доношење закона и других аката Скупштине, нацрта закона и других аката као и предлога закона и других аката, чију му израду повери Скупштина СФРЈ, итд.

На седницама скупштинских домова, и њихових радних тела учествују представници и повереници Савезног извршног већа. То је у пракси дало добре резултате, посебно у процесу законодавног рада, мада је изречена и примедба да чланови Савезног извршног већа и остали представници односно повереници због спречености не присуствују редовно седницама скупштинских тела. Но, таквих приговора је све мање(25).

II *Односи Председништва СФРЈ и Савезног извршног већа.* Иако је, у складу са концепцијом скупштинског система, извршни орган Скупштине СФРЈ, Савезно извршно веће има веома значајне односе и са Председништвом СФРЈ(26). Овај орган у савременом југословенском уставном и политичком систему има карактер колегијалног шефа државе јављајући се, истовремено, као израз федеративног устројства Југославије.

Председништво СФРЈ, има како је већ приказано, значајну улогу у избору Савезног извршног већа. Оно има и право да пред Скупштином СФРЈ постави питање поверења Савезном извршном већу, али у протеклом периоду није имало прилике да то право искористи. Председништво, такође, има могућност да сазове седницу Савезног извршног већа и да стави одређена питања на дневни ред ове седнице, да заузима ставове о спровођењу политике и о извршавању закона и других нормативних аката Скупштине СФРЈ и да, у вези с тим, захтева да Савезно извршно веће предузме одговарајуће мере, и друго. Председништво је овлашћено да даје сагласност Савезном извршном већу да доноси прописе о привременим мерама.

Савезно извршно веће, иначе, доставља председништву СФРЈ све материјале, закључке и ставове из своје надлежности. Оно обавештава Председништво о свим питањима из своје надлежности, а која могу да

(24) Искуства из рада Савезног већа скупштине СФРЈ, Београд 1977, стр. 37—38 (на српскохрватском); запажања из рада већа република и покрајина Скупштине СФРЈ, Београд 1977, стр. 60—62 (на српскохрватском) извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, прилог 9 (на српскохрватском); Извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 62, прилог 11 (на српскохрватском).

(25) Искуства из рада Савезног већа Скупштине СФРЈ, Београд 1977, ст. 48 (на српскохрватском); запажања из рада већа република и покрајина Скупштине СФРЈ, Београд 1977, стр. 69 (на српскохрватском); извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, стр. 13 (на српскохрватском); извештај о раду Савезног извршног већа, јануара 1980 — марта 1982, Београд 1982, стр. 63 (на српскохрватском).

(26) Устав СФРЈ, члан 315 став 1 тачка 1 и 2, члан 320, 356. Видети и извештај о раду Савезног извршног већа за раздобље од 16. маја 1978. до краја 1979, Београд 1980, стр. 16 (на српскохрватском); извештај о раду Савезног извршног већа, јануар 1980 — март 1982, Београд 1982, стр. 65—67 (на српскохрватском).

имају општи политички значај, износећи при томе и своја мишљења. У протеклом периоду Савезно извршно веће је то редовно чинило, као што је и редовно консултовало Председништво о предлозима значајних одлука и мера.

Наравно, све су то неопходни елементи једног односа инспирисаног циљем да се политика коју је Скупштина СФРЈ утврдила спроведе и њени закони примене. У том светлу треба гледати и на право Председништва СФРЈ, до сада никада коришћеног, да нормативна акта Савезног извршног већа од општег политичког значаја задржи од извршења пре њиховог објављивања.

SUMMARY

THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE FEDERAL EXECUTIVE COUNCIL

In accordance with the conception of the assembly system, the Federal Executive Council has been established as the executive organ of the Assembly of the S.F.R. Yougoslavia. But, the constitutional provisions have not been thoroughly consistent in this respect. The reasons for this are mainly based on the aspiration that the Council should be established as a homogeneous body, functioning as an operative and efficient orcan; however, the specific character of the Yougoslav federalism and the structure of relations in the federation also made impact on the nature of the Council. Yet, the fact that the Council differs fom the classical institution of government is not in dispute. There are two significant elements determining the nature of the Council as the executive organ of the Assembly and its position in the Yugoslav political system.

The first element is the function of th Council. In accordance with the conception of the asembly system of government and the principle of the democratic unity of government, the Council has been assigned the political and executive function. Within that function, of particular signi ficance is that rather restricted participation of the Council in the performance of the normative function — the passing of by-laws — normative acts for the enforcement of federal law.

The second element represents the relations between the Council and the Assembly (namely, responsibility to the Assembly, constitutionality and legality in the performance of the Council's duties, Assembly's supervision over its everydav work, the right of the Assembly to pronouce null and void all unconstitutional and illegal normative acts passed by the Council, election (appointment) adn dismissal by the Assembly etc.... on the other hand, it is the right of the Council to collectively resign and to demand of the Assembly to vote on the question of confidence to it). It should mentioned here the procedure of election (appointment) of the members of the Council contains certain elements of the procedure of election (appointment) of the classical Cabinet. The relations between the Council and the Presidency of th S.F.R. of Yugoslavia give room for certain of the Presidency on the Council, in consequence of the role of role of this organ in the federative organization.

The structure of the Federal Executive Council contains certain elements of the structure of the classical Cabinet (the Council of ministers), with regard to the personell links between the Council and the federal administration. This fact undoubtedly strengthens its role and position.

In practice, the Council has a rather strong role and position, but has not transformed into a policy-making organ.

RESUMÉ

LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement (Conseil exécutif fédéral) est constitué comme l'organe exécutif d'Assemblée Nationale de la Yougoslavie, comformément à la conseption du système parlementaire. Quand même, la Constitution yougoslave n'a pas entièrement posé le Gouvernement comme l'organe exécutif du Parlement. C'est le résultat du tendance d'organiser le Gouvernement comme un corps homogène, opératif et efficace. Le caractère du Gouvernement est aussi déterminé par le fédéralisme Yougoslave et par les rapports en Féderation. Il est sans doute que le Gouvernement yougoslave se distangue du Gouvernement classique. Deux élèments essentiels déterminent le caractère du Gouvernement comme l'organe exécutif vas-à-vis du Parlament et de son statut dans le système politique yougoslave.

Le premier élèment est la fonction du Gouvernement. Conformément à la conception de système parlamentaire et du principe dunité de pouvoir démocratique, le Gouvernement exerce une fonction exécutif et politique. Il est d'une importance particulière d'accentuer que le Gouvernement est assez limité en exercant la fonction normatif, c'est à dire la fonction d'edicter les actes sous-légales normatives qui servent à exécuter les lois.

Le deuxième élèment consiste des rapports entre le Gouvernement et la Parlement (résponsabilité devant le Parlement, legalité et constitutionnalité de ses actions, le contrôle politique du Parlement sur les actions du Gouvernement et le droit d'abolir des actes normatives inconstitutionnels ou illégitimes, pouvoir du Parlement de nomination et de révocation etc, mais aussi le pouvoir de démission collective du Gouvernement, la possibilité du Gouvernement d'engager sa responsabilité, de poser la question de confiance). Il faut mentionner que le procédé d'éléction en Gouvernement a des éléments du procédé pour un Gouvernement classique. Les rapports entre le Gouvernement et la Présidence de la Yougoslavie (Chef d'Etat collectif) permettent une certaine influence du Présidence, qu'on puisse expliquer par la rôle du Présidence dans le système federatif.

Dans la structure du Gouvernement il ya des élèments du Gouvernement classique (le Conseil des Ministres) à cause de la connexion personnelles entre le Gouvernement et l'administration. Cela consolide sans doute la position et la rôle du gouvernement.

Le Gouvernement, en pratique, a une position et une rôle puissante, mais il ne conduit pas la politique d'Etat.

UDK — 35

Marie-Françoise Bechtel,
референт у Државном савету Француске

ОБЛИЦИ ОРГАНИЗОВАЊА УПРАВЕ(*)

Односи министра и органа управе

Организација односа министра и органа управе у Француској произлази из институционалног оквира који дефинише место функционера и улогу министра. Овај оквир не може се сузити ни у једној земљи, па ни у Француској. Проучавањем тренутне праксе, запажа се значај структуре и облика организовања управе који су се постепено учврстили и које политичка промена од пре две године у Француској није довела у питање.

Положај службених лица и облици организовања управе у пракси могу се разумети само у оквиру средине у којој су настали. То потврђује постојање бирократије и у савременим условима, чија снага произлази из рационализације организовања управе. Још од времена старог режима (пре 1789. године — прим. прев.), француска администрација — централна или локална — као основа државне моћи, спроводи униформан начин мишљења и владања. Ова појава се објашњава чињеницом да је својство функционера једнако признато како државним службеницима (*agents d'exécution*) тако и јавним службеницима средњег и вишег нивоа (*emplois moyens et supérieurs*)(1). Пре него што је створена Државна административна школа (*L'Ecole Nationale d'Administration*), 1945. године, за оспособљавање стручних кадрова, виши административни слој се ослањао на наслеђени културни образац који је био веома напредан.

Француска, као земља старе бирократске традиције, има јаку централну власт. Јака егзекутивна власт Пете Републике, имала је оријентацију да штити општи интерес. У циљу давања подстрека општем друштвеном развоју, држава поверава администрацији не само вршење извршне власти, већ и усмеравање и надзор над овим развојем и над његовим последицама, на пример, над територијалним уређењем, планифи-

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

(1) За разлику од других земаља у којима је „јавна функција" ограничена на одређени тип службе: у САД, на службу средњег стручног нивоа, у СР Немачкој на службе које не обухватају извршне послове.

кацијом итд. Ова рационализација организовања управе, показала се успешном за решавање нагомиланих проблема, па су је прихватиле и друге земље Европе.

Администрација за носиоце власти представља двоструки феномен: интелектуални и структурални. Интелектуални феномен, у смислу да је она резултат добро успостављеног и кохерентног система мишљења. Структурални феномен, у смислу да је снага администрације у директној пропорцији са средствима које поседује локална управа и државни апарат, као и њене способности за стваралачку акцију и очување привилигеја.

Јединствена по снази и систему мишљења, администрација је у стварности разједињена због различитог деловања њених делова. Зато аутор овог реферата заступа становиште о не постојању онога што се назива „административна власт" (*pouvoir administratif*).

I Службена лица

У Француској је министар на врху пирамиде хијерархијске организације власти. Министар има хијерархијску власт над свима који су му подређени и једини одговара за њихов рад. Овај систем се објашњава двоструком улогом министра.

Влада је одговорна Парламенту и пред јавношћу, што подразумева одговорност министра као члана Владе. По тексту члана 20. Устава: „Влада располаже администрацијом". Администрацију чине службе које обављају послове из надлежности министра који њима руководи.

Министар као руководилац администрације мора располагати одговарајућим средствима. Та средства су дефинисана у правилима која су изграђена кроз праксу административних судова. Министар нема регулативно овлашћење, осим у случају када му је закон то овлашћење дао. Међутим, министар има генерално овлашћење за управљање организацијом и функционисањем органа управе. Министар има овлашћење да даје упутства за извршавање општих аката(2).

Министар има хијерархијску власт на основу које су сви функционери органа управе њему подређени. Она је у основи принципа хијерархије који карактерише статус јавне функције — у сваком моменту сви функционери морају признавати ауторитет свог надређеног. Теоретски гледано, француски систем подређује службенике министру(3) мада предвиђа, додуше у малој мери, и одговорност службеника за обављени рад.

Овај чисто правни концепт, међутим, не може се разумети ван историјске, социјалне и идеолошке средине које су довеле до стварања таквог система.

---

(2) Ако министар прекорачи ово своје овлашћење, па широко тумачи позитивно право и створи другачија правила, административни суд их поништава, по основу прекорачења надлежности, што представља једну од најнегативнијих последица крутости хијерархијског система. Подређени функционер, може у заблуди примењивати право које следи из нота или упутстава министра или директора, а не право садржано у законима и правилницима. То је последица превелике подређености министру.

(3) Једини разлог због којег службеник може одбити извршење је очигледна незаконитост одлуке претпостављеног.

Еволуција јавне власти у Старом Режиму водила је ка стварној и одређеној политичкој *неутралности* (*neutralisation*) функционера(4). Ова неутралност је резултат продирања републиканских идеја у бирократију Старог Режима — да власт треба подредити општем интересу.

Један од парадокса јавног права у Француској је то, што су службеници 1946. године добили један број статутарних гаранција слободе мишљења и говора, тако да се дозвољава висок степен (у односу на традиционално неутралне британске службенике) њихове политизације(5).

Службеник је према закону обавезан да се „не изјашњава" о делима и ставовима за које сазна у вршењу службе (*l'obligation de réserve*) и нарочито не сме критиковати делатност Владе. Међутим, да би га суд осудио тон или садржај тих критика мора прелазити разумне границе. Такав либералан став суда у складу је са режимом који олакшава, не само учествовање у политичком животу (на пример, у изборној кампањи), него омогућава и повратак на претходну функцију. Све то је довело до политизације једног дела француских високих службеника.

Министар има право да бира службенике са којима ће радити. Право именовања службеника је једно од његових овлашћења. Ефективна примена тог овлашћења је битна само при постављању највиших службеника: директора централне управе, шефова служби и у неким администрацијама шефова подручних служби.

Виши службеници, како су дефинисани према тексту правилника на који се позива Статут јавних служби, потпуно су зависни од Владе. То значи да министар може сменити директора централне управе и именовати лице по свом избору, које (теоријски) не мора бити функционер. Међутим, ово овлашћење министра у пракси је двоструко ограничено: са једне стране, тиме што директора Државни Савет прихвата из политичких разлога и у случају смењивања лица на тако високом положају не може му се само захвалити, већ му се мора наћи место одговарајућег нивоа — рецимо у јавном сектору или пара-јавном органу(6); са друге стране, избор новог директора је ограничен на лица одређеног положаја и статуса у служби. Министар би тешко наметнуо администрацији директора који долази из средине друге од оне из које се традиционално именују службеници у тој области(7), или још теже, некога ко није био у јавној служби(8). Велика министарства која се деле на посебна одељења (Министарство рударства, Министарство грађевина, Државни Савет, Финансијска инспекција итд.) имају по правилу своје кандидате, тако да у највећем броју случајева министар нема никакву слободу избора(9).

---

(4) Према изразу P. Катерин (R. Catherine), функционера, 1972. године.

(5) О овоме студија: Di Stefano, *Учешће јавних функционера у политичком животу* LGDJ 1979. године.

(6) И нова власт Левице (од маја 1981. године) поштује ово правило.

(7) На пример: незамислив је недипломата у Министарству спољних послова (Quai D'Orsay), као и нестручњак у Министарству привреде или Министарству финансија.

(8) Када су на одговорна места у Министарству спољних послова, 1981. године, именована лица ван администрације, дипломате су одлучно протестовали.

(9) N. Suleiiman је ову појаву детаљно размотрио у свом делу Високи функционери и политика (Seuil, 1976.) мада је проценио њен значај.

Оваква концепција је препрека слободи акције министра и у пракси је довела до настанка и учвршћивања Кабинета. Кабинет чине лица везана и потпуно подређена министру. Према Б. Шеноу (B. Chenot), Кабинет представља *куполу* над свим органима.

II Пракса: односи министар — кабинет — службе

У надлежности министра је спровођење политике Владе(10). Он тумачи и конкретизује ту политику кроз своје директиве (*drectives*), које морају бити састављене на начин да их службе могу савесно и прецизно извршавати.

Директори централне управе, а у посебним случајевима шефови служби воде рачуна о текућим пословима и непосредно сарађују са министром. Као што је већ речено, министар има веома ограничено овлашћење њиховог смењивања. Ова ситуација настаје са појавом и јачањем над-кабинета *(d'etat-major)*. Министар, по ступању на функцију затиче већ раније оформљен кабинет и веома ретко учествује у избору његових чланова. Стручни саветници и други чланови кабинета, а некада и директор кабинета бирају се на основу њихове стручне способности(11). Већи број директора централне управе политички је опредељено (за разлику од британских директора који су углавном политички неутрални). Број политички опредељених саветника министра много је мањи него што би по логици ствари требало да буде, јер они морају бити лојални, па и политички, министру. Тако се долази до ситуације у којој се положај стручњака веома мало разликује од положаја функционера који руководе службом и коме стручњаци често теже.

Министар не може увек слободно бирати чланове Кабинета, али у њих углавном може имати пуно поверење. То је једна од контраверзи Кабинета због којих га је Леон Блум (Lèon Blum) сматрао штетним. Наравно, министар може сменити неког од својих саветника и довести било које лице по свом избору, било из администрације, било ван ње.

Временом, дошло је до јачања положаја над-кабинета који није карактеристичан само за јавну администрацију у Француској. Постоји више типова кабинета — од „радног" кабинета *(tentaculaire)* до кабинета „поштанског сандучета" *(Boite a lettres)*(12) у зависности од тога да ли Кабинет прихвата већину послова и обавља их уместо службе, или само даје на потпис министру одлуке које су службе припремиле.

Сваки кабинет обавља традиционалне послове (шеф кабинета обезбеђује везу са политичком јавношћу, штампом и Парламентом). Неспорно је да постоје најмање две врсте кабинета: онај који је искључиво састављен од стручњака *технократа* — традиционално случај са Кабине-

(10) Све је ређи случај да министар самостално дефинише политику Владе. Од пре петнаестак година уведен је обичај да кандидат за Председника Републике објави свој „програм" гласачима, а да Председник Владе изложи тај програм у Парламенту или пред јавношћу. Тако министар не спроводи више своје идеје, већ политику донету у Министарском савету, на основу таквог „програма".

(11) Од маја 1981. године број „политичара" у Кабинетима је порастао.

(12) Типологија R. Catherine-a, *op. cit.*

том Министра финансија — и онај који укључује већи или мањи број политичара, често полуслужбено задужених за надзор над спровођењем реформи.

У оба случаја, кабинет је „заклон" *(écran)* директорима централних служби(13). У најбољем случају, кабинет као заклон не спречава комуникацију министра са директорима, било да је она директна било индиректна (осим у случају Министарства финансија). Односи се успостављају споразумом који се заснива не само на послушности чланова Кабинета министарским телима и Финансијској инспекцији, већ и на чврстој привржености заједничком моделу рационализације у поступању и трошењу буџетских средстава.

Међутим, кабинет је најчешће сметња директном контакту министра и директора. Леон Блум је управо директан контак сматрао као најпогоднији начин општења.

У пракси принцип хијерахије има на два места *кратак спој*. Директори формално испуњавају наредбе министра, имајући у виду значај овлашћења која су им дата. Међутим, бар за извесно време, директори могу блокирати наредбе које добијају одозго, спроводећи своје замисли, како према својим колегама, тако и према саветодавним службама Председника Владе. Функционери подређени директору, односно шефу службе, као и функционери подручних служби сарађују са члановима кабинета, којима се директно обраћају и од којих директно добијају наредбе.

Парадокс је да директори само формално користе моћ која произлази из овлашћења стављања својег потписа уместо потписа министра. Односно, што могу вратити одлуке члановима кабинета који, изузев, директора Кабинета немају право потписивања.

Министар, преузимајући своје министарство, затиче на челу служби директоре централне управе у које може имати поверење. За разлику од Велике Британије, ово не произлази из система као таквог. Поверење је резултат; између осталог, добре сарадње министра, понекад *технократе*, са директорима који су упућени у текуће послове о којима министар већ има мишљење или може брзо да га изгради; затим, овлашћења министра да именује лица од поверења за шефове служби, као и постојања члана кабинета који има улогу посредника у одржавању добрих односа са директорима.

Тешко се може порећи постојање латентног сукоба између кабинета и одговорних лица у служби. За неке ауторе((14) сукоб је ослабљен чињеницом да многи директори сами имају искуства на пословима у кабинету, за друге ауторе(15) сукоб је оштар и доводи у питање два основна елемента система извршења политике: остварење власти директора, односно шефа службе и право министра на политичку иницијативу и промену политике.

Са таквог становишта може се поставити питање о стварном утицају администрације на вођење државних послова. Француски систем

(13) Као што показује анкета међу директорима централне администрације — E. Suleiman *(op. cit.)*
(14) Suleiman *(op. cit.)*
(15) На пример, J. Siwek — Pouydesseau, (*„Le personnel de direction des ministères"*) Colin, 1965. године.

такав какав је данас установљен, рађа двоструки ризик: ако министар и његов кабинет желе спровођење одређене оријентације у односу на службу, има ли служба право и могућност да се активно или пасивно супротстави, односно, ако се министар окружи технократима, који имају сличан начин мишљења као функционери, може ли се рећи да је егзекутивна власт потиснута у корист административне власти?

III Реалности и митови о административној власти у Француској

Француски систем карактерише сарадња између министара и администрације, а не самовоља министра. Услед спровођења поступка, као и притиска или противљења служби при довођењу лица ван администрације, министар има ограничену моћ избора људи, те мора да образлаже своје разлоге, уколико жели да буду прихваћени.

Иако се администрација руководи начелом рационализације, оно се у пракси у потпуности не остварује, па се зато каже да није „превладала памет". Постојање различитих отпора у администрацији спречава је да буде јединствена у одбрани стварно заједничких циљева и интереса.

У односима сарадње министра и администрације постоје и неке слабе тачке. Могу се уочити три одвојена проблема:

1. У случају када извршна власт има дискрециону моћ при именовању и смењивању управних службеника, да ли су високи функционери стварно независни?

Из већ изложеног, произлази позитиван одговор. Међутим, последице дискреционе моћи су више ограничене него што се то обично сматра. Утицај органа при избору кандидата је велики. Начин мишљења који доминира у том органу, а којем се кандидат покорава и за који често искрено верује да је једини могућ, није потпун. Утицај који има функционер захваљујући свом високом положају, ограничен је снагом политичке власти над њим. Очигледно је да се само у случају непостојања такве политичке власти може говорити о административној власти.

У стварности постоји случај у коме администрација има доминантну улогу. То је случај *племенитих (noble)* служби Министарства финансија, а нарочито Дирекције буџета. Доласком на чело министарства, министар затиче, поред одговорних лица, о чему је било речи и *финансијског контролора.* Финансијског контролора именује Министар финансија коме је подређен. Финансијски контролор, *први тутор сваког министра(16),* има задатак да претходно утврди сагласност сваког издатка са буџетом. Утицај представника Финансијске службе испољава се на међуминистарским састанцима(17). Многе одлуке, међутим, остају без дејства, јер Финансијске службе одбијају деблокирање одговарајућих фон-

(16) Према изразу B. Chenot-a, *Etre ministre* Plon, 1967. године.

(17) У 1982. години постигнута је значајна победа над службом буџета, јер је министар културе, постигао битно повећање свог буџета, као резултат изричитог опредељења Председника Републике.

дова. Ово право може се окарактерисати као вето које може поништити само Председник Владе или Председник Републике(18).

Иако администрација понекад има могућност да наметне свој систем идеја и своје планове, бројнији су домени у којима је политика министра под утицајем спољних фактора — синдиката и професионалних организација. Управа у Француској је за протеклих тридесет година широко наметнула своје виђење у области територијалног уређења, урбанизма, нуклеарне политике и омогућила појаву *техноструктуре*(19). Узрок овоме је што се одлуке односе на целу земљу, а не на ужу групу која има други став. Међутим, *технократи* не учествују ни у дебати ни при одлучивању у области пољопривреде, просвете и нешто мање, здравства(20), с обзиром да у овим случајевима постоји јасно ограничен круг заинтересованих који, процењујући своје сопствене потребе, учествују, преко својих представника, у утврђивању политике која се односи на њих.

2. Које су стварне последице инертности служби односно ометања извршења наредби и иницијатива министра?

Проблем *пасивног отпора* је озбиљан и не треба га потцењивати. Мада овај проблем без сумње постоји, тешко га је издвојити. Министар доноси одлуку, а службе касне са објављивањем пројекта, или се одлука тумачи рестриктивно, па је неприменљива. Постоји, међутим, други, тежи проблем који није резултат пасивног отпора и вертикалне хијерархије служби, већ оног што би се могло назвати *трансферзална опструкција (l'obstruction transversale)*. Он произлази из активних односа између функционера различитих министарстава, нарочито ако су пре тога били у истом телу. Тај комплексни систем односа договарања и споразумевања између функционера министарство не може контролисати.

Значај саветника *(conseiller)* Председника Владе или Председника Републике у дуализму који карактерише француску егзекутивну власт, већи је од значаја неких министара. Сарадник *(collaborateur)* министра је пред великим искушењем када непосредно одлучује са Председником Републике (*l'Elysée*(21)) или Председником Владе (*Matignon* (22)), мимо свог шефа који је стављен пред свршен чин.

Ова реална моћ ометања може проузроковати немогућност извршења неких одлука министра и може се сузбити једино посредовањем самог Председника Републике. За овакво понашање администрација сигурно има разлога, тако да се арбитража Председника Републике или Председника Владе све више тражи. Сви Председници Пете Републике су ауторитативно вршили своју функцију што се често истиче у тео-

(18) Недавно, док је Жискар Дестен (Giscard d'Estaing) био Министар финансија, а затим за време његовог седмогодишњег мандата, као Председника Републике, ту власт можемо обележити као праву духовну силу над политичком. Нико се није усудио да се противи доктрини „буџетске равнотеже".

(19) Едгер Фор (Edgar Faure) даје следећи смисао том изразу: утицај малог језгра људи смештених на кључним местима — Председник Владе, Председник Републике и нарочито Министар финансија.

(20) Са друге стране, у неким случајевима можемо жалити што између изабране политичке власти и органа синдиката рационализација не може да дође до изражаја.

(21) Резиденција Председника Републике..

(22) Резиденција Председника Владе.

рији(23). Председник Републике користи своје право *евокације (d'évocation)* не само у одлучивању и при интервенцијама, већ и у случају интерних сукоба у којима се покаже као недовољно јака моћ министра. Председник Републике поготову се мора умешати у ситуацију када се предлажу озбиљне политичке промене у земљи(24), а администрација која треба да их спроведе није довољно припремљена, односно ако је пасивна или не верује у могућност успеха ових промена.

3. Да ли постојање административне власти иде на штету или у корист политичке власти?

Одговор на ово питање обично се посредно даје. Административна власт конкурише изабраној и мандатној власти јер намеће утицај политички неодговорних људи чија је реална снага већа уколико је мање видљива.

Класична теза, према којој би слабој егзекутиви одговарала јака администрација је сувише поједностављена(25), да би се могла потврдити у пракси. У Француској је најача администрација била за време исто тако јаке егзекутиве у Петој Републици. Та епоха је забележила паралелни раст и једне и друге. У ствари, постојала је подударност циљева Владе и највиших функционера администрације. Егзекутивна власт је успела да придобије администрацију за своју политику индустријског и урбанистичког развоја земље и покушала да у то укључи и приватан сектор који често робује архаичним идејама.

Под Петом Републиком, а нарочито од 1958. до 1973. значи у пресудном периоду привредне реформе највиши функционери администрације, добро организовани, савремених и напредних идеја, идентификовали су се, и политички, са егзекутивном, и то још више што је опадање утицаја Парламента ишло у њихову корист.

Међутим, подударање циљева високих функционера и циљева Владе припада прошлости. У вишим слојевима француске јавне службе видни су трагови овог периода који могу навести на помисао да је постојање „административне власти", у Француској, прецењено.

Осим тога, администрација, као сложен систем није јединствена и неки њени чланови често могу остварити утицај на штету других чланова — рецимо, ресор финансија у односу на техничке службе или руководиоце великих заједничких послова.

Администрација мора изградити такав идејни систем и такву организацију за остваривање својих политичких циљева који ће имати већи утицај од оног који реално одговара њеној улози. Данас, она то не остварује због тога што, прво, није сама изборила свој садашњи положај, већ јој га је одредила Влада, и друго, њен идејни систем и организација су застарели и превазиђени. Поред тога, администрација није била спремна на економску и социјалну кризу која је погодила земљу и на промене које већ две године спроводи егзекутивна власт.

---

(23) cf Jean Massot, *Председник Републике у Француској*, La documentation Française, 1976. године.

(24) Као што се и догађа од маја 1981. године.

(25) Као што је и доказао E. Suleiman, у делу о администрацији за време Четврте Републике у Француској.

Тако, без обзира на ограничења министарских овлашћења, затим сложеност система организације рада, као и активности вршилаца појединих најзначајнијих функција, може се рећи да у Француској не постоји административна власт упоредо са политичком.

Однос према грађанима, без сумње је другачији али то је друга тема.

(превела Зорица Стевановић)

SUMMARY

MODES OF THE ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATION

In this report the author analyses the question of the existence of administrative power parallel to political power in France. France is a country of old bureaucratic tradition and has a strong central government that rationalizes the organization of the administration. The Government has the administration at its disposal, and the minister has hierarchical authority over all subordinates and is solely responsible. The personnal is politicallly oriented but cannot criticize the activity of the Government. The minister has the right to chose the personnal, but in practice is limited by the ones already in position. The minister is also limited by the Cabinet, whose members are usually not appointed by the minister. The Cabinet is usually an obstacle in the direct contact between the minister and director. The directors can block the orders they receive, and can evade the signing of acts instead of the minister. The high level personnal are really independent, even though the executive has discretionary power in their appointmen. The administration has a dominant role in regard to finances through the institution of the »financial controler«, but in the other fields the policy of the minister is more under the influence of external factors — the trade-unions and professional organizations. There are two essential problems — »passive resistance« and »transversal obstructions« — in the relations between the functionary and various ministries. These problems must be resolved by the President of the Republic. The author concludes that in France there does not exist an administrative power parallel with the political.

RESUMÉ

LES MODES DE DIRECTION DES RAPPORT ENTRE LES MINISTRES ET LEUR ADMINISTRATION

Dans ce rapport, l'auteur examine la question d'existance parallèle do pouvoir administratif et du pouvoir politique, en France. La France est un pays de vieille tradition bureaucratique et du forte pouvoir centrale dont la puissance rèsulte de la valorisation du modèle de la rationalité administrative. Le Gouvernement dispose de l'administration. Le ministre exerce un pouvoir hiérarchique en vertu duquel l'ensemble des fonctionnaires lui sont subordonnés, mais il est le seul responsable. Les fonctionnaires sont politiquement détérminés mais ils doivent s'abstenir de critiquer l'action gouvernementale. Le ministre dispose du pouvoir de choisir les hommes, mais en pratique, il est limité dans son choix, aux fonctionnaires. Le Cabinet

est aussi un entrave à la liberté d'action du ministre, puisqu'il est composé des hommes choisis sans la participation du ministre. Le Cabinet est perçu comme un écran qui empêche la communication du ministre avec les directeurs. Les directeurs ont la possibilité de bloquer les directives venant d'en haut, tout en menant un jeu personnel et ils excercent, parfois, le pouvoir qui découle de la delégation de signature du ministre, seulement formellement. La haute administration dispose d'une autonomie véritable face à un pouvoir exécutif qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire de nomination et de révocation. L'administration joue un rôle dominant en sac du ministère des finances, surtout par les „contrôleurs financiers", mais dans les autres ministères la politique d'un ministre est influencée par la concertation avec le partenaire extérieur que constitue sa clientèle et qui s'exprime par la voie de syndicats et d'organisations professionnelles. Il existe deux problèmes essentiels: le problème de la „résistance passive" des services et le problème de „l'obstruction transversale" — qu'il provient des relations actives entre fonctionnaires de ministères différents. C'est le Président de la République qui les résoudre. L'auteur conclu qu'on ne peut dire que s'exerce en France un pouvoir administratif vis-à-vis du pouvoir politique.

UDK — 35(497.1)

др Стеван Лилић,
доцент Правног факултета у Београду

КООРДИНИРАЊЕ РАДА ОРГАНА УПРАВЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ — — МЕТОДИ РУКОВОЂЕЊА И САМОУПРАВЉАЊЕ(1)

У југословенском позитивно-правном систему координирање рада органа управе — „министарства" — поверено је *„функционеру који руководи органом управе"*. Овлашћења, одговорности и положај функционера — „министра" — нормирани су Уставом Југославије (1974), затим савезним Законом о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе (1978), као и одговарајућим законима федералних јединица — „републичким" законима, односно законима аутономних покрајина — „покрајинским" законима.

Руковођење органима управе у југословенским оквирима карактеришу две специфичне компоненте: а) политичко-правна природа федералне конструкције и б) принцип самоуправљања.

1. Према Уставу, *Југославија као савезна држава* представљена је одговарајућим „савезним", органима — Председништвом Југославије („колективни шеф државе"); Скупштином Југославије („парламент федерације"); Савезним извршним већем („савезна влада" — као извршни орган Скупштине Југославије) и Савезним органима управе („административни апарат" федерације).

Социјалистичке републике, као основне *федералне јединице*, и социјалистичке аутономне покрајине, као *„конститутивни елементи југословенског федерализма"*, располажу атрибутима суверених друштвено-политичких ентитета, те се и на „републичком", односно „покрајинском" нивоу конституишу посебне структуре политичких, егзекутивних и административних механизама и органа. У организационом смислу, ови „партикуларни системи" прате општи функционални и структурални модел југословенског политичко-државног устројства — председништво (републике, односно покрајине), скупштина и извршни орган (републике, односно покрајине), и административни апарат (републике, односно покрајине).

(1) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

Према Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе(2), *функције* државне управе врше, у оквиру права и дужности друштвено-политичке заједнице, („државе") (...) „органи управе друштвено-политичке заједнице", тј. *органи управе*. Са друге стране, за вршење *стручних и других послова* из оквира права и дужности друштвено-политичке заједнице, који претежно захтевају примену „стручних и научних метода рада и са њима повезаних управних послова", могу се образовати „организације које врше послове од интереса за друштвено-политичку заједницу" — тј. *управне организације*.

Специфични југословенски модалитет политичко-државне децентрализације манифестује се успостављањем *„хоризонталне"* — као примарне, комуникације органа управе једног нивоа према одговарајућим врховним органима („влади" и „парламенту") истог нивоа. У том смислу, федерална администрација успоставља комуникацију на релацији према врховним органима федерације — скупштини и влади федерације, републичка администрација на релацији према влади и скупштини републике, (покрајинска администрација према скупштини и влади покрајине итд.). Одсуство хијерархијског механизма као фактора *„вертикалне"* кохезије административних структура различитих нивоа, у југословенском систему компензовано је увођењем принципа *„међусобне сарадње, договарања и обавештавања"* структура различитих нивоа. Да се оваква вертикална комуникација, међутим, не изметне само у форме „корисних" и „факултативних" контаката, Устав је (као и споменути Закон) институт „међусобне сарадње" административних структура различитих нивоа подигао на степен *„правне обавезе"*(3).

2. *Принцип самоуправљања* је друго битно специфично обележје југословенског друштвено-политичког и друштвено-економског система. Самоуправљање је у Југославији првобитно уведено као тзв. *„радничко самоуправљање"* Основним законом о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива (1950). Уставним законом (1953) радничко самоуправљање проширује се у тзв. *„друштвено самоуправљање"* у смислу да „самоуправљање произвођача у привреди и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу јесу основ друштвеног и политичког уређења земље..." (чл. 4). Устав Југославије (1974) утврђује и елаборира принцип самоуправљања као основу целокупног политичког, економског и друштвеног живота земље и проширује га на „раднике у радним заједницама које врше послове за органе друштвено-политичких заједница" (чл. 30), чиме је самоуправљање уведено и унутар управе. Са становишта кадровске компоненте, *„органи друштвено-политичких заједница"* и *„радне заједни-*

(2) Овај савезни закон — Закон о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе (1978) — по материји коју регулише не чини јединствену („органску") целину. У свом првом делу („основи система државне управе") регулише „заједничке основе" устројства државне управе свих нивоа — савезног, републичког, покрајинског и локалног. У свом другом делу („о Савезном извршном већу и савезним органима управе") регулише конкретна питања „савезне владе" и „савезне администрације".

(3) О међусобним односима органа управе различитих нивоа у југословенском систему било је речи и на I научном скупу (Београд, април 1981). Види посебно реферат П. Димитријевића: *Односи општинских органа и органа управе ширих друштвено-политичких заједница*, Анали Правног факултета, бр. 1—2, Београд, 1981. стр. 93—110, односно Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, Juin, Volume 13, № 2, Paris, pp. 37 à 58.

це органа друштвено-политичких заједница" испољавају се као *идентичне кадровске структуре.* Диференцирање ових категорија врши се према томе да ли се људи који раде у државним органима јављају као *„службена лица"* која врше *„функције државног органа"*, или као *„радници"* који у оквиру *„радне заједнице"* органа обављају „послове за државни орган". Обављање *„рада"* као таквог чини основ самоуправних права у оквиру државног апарата. Самоуправљање у државним органима има извесна специфична обележја у смислу да се самоуправљање има вршити „у складу са природом посла који орган обавља", односно да се на радну заједницу органа не могу преносити овлашћења и одговорности самог органа — консеквентно, самоуправљање у оквиру државних органа регулише се посебним законима. Самоуправљање у органима управе регулисано је Законом о основама система државне управе ... који преузима основне поставке Устава и детаљније их разрађује. У том смислу *„радници у радној заједници органа управе остварују своја самоуправна права, обавезе и одговорности, у складу са природом задатака и послова које обављају и одговорношћу коју у остваривању функције органа управе имају..."* Сви радници у органу управе су чланови радне заједнице и образују, по правилу, једну радну заједницу. *Чланови радне заједнице* су и функционер који руководи органом управе и његов заменик. У органу управе образује се *савет радне заједнице.* као орган управљања радне заједнице. Радна заједница доноси свој *статут*, којим се у складу са законом и другим прописима уређују самоуправна права, обавезе и одговорности радника и начин њиховог остваривања.

Диференцирање „органа управе" од „радне заједнице органа управе", односно диференцирање домена „самоуправљања" у органу управе рефлектује се консеквентно и на одговорности и овлашћења функционера у руковођењу органом управе.

I

Радну заједницу органа управе чине сви запослени у органу управе, укључујући и функционера који руководи органом управе и његовог заменика. У једном органу управе образује се, по правилу, једна радна заједница. Међутим, с обзиром на природу функције органа управе, *чланови радне заједнице не чине статусно хомогену целину.* У том смислу, полазећи од „одговорности и овлашћења" у остваривању функције органа управе, у оквиру радне заједнице, прави се разлика између *„функционера"* и *„радника"*. Категорија функционера обухвата више субкатегорија. Тако се разликује *„функционер који руководи органом управе"* („министар") и његов заменик, од „осталих" функционера. У оквиру категорије „осталих" функционера могу се разликовати *„руководећи радници"* и *„радници са посебним овлашћењима"*. За разлику од функционера, категорија *„радника"* (у органу управе) је статусно хомогена целина.

а) *Функционер који руководи* савезним органом управе дужан је да на основу устава и закона „савесно обавља поверену функцију и лично је одговоран за њено вршење". Функционер који руководи органом

управе одговоран је „за рад органа којим руководи", као и за „стање у области за коју је образован орган". Њега именује и разрешава Скупштина Југославије и он је дужан да извештава Скупштину и Савезно извршно веће о стању у области за коју је орган образован и о спровођењу и утврђивању политике и извршавања закона. Уз то, дужан је да обавештава друге државне органе и овлашћене субјекте о питањима из делокруга и надлежности органа. Функционер који руководи органом управе представља орган управе, организује законито и ефикасно вршење задатака и послова из надлежности органа управе, доноси прописе и одлучује, у складу са законом, о правима, дужностима и одговорностима радника у вршењу службе. Функционери који руководе органом управе су чланови извршног органа („владе") по положају. Функционер може имати свог *заменика* који га замењује у случају одсутности или спречености са свим његовим овлашћењима и одговорностима у руковођењу.

б) *Руководећи радници* „помажу функционеру који руководи органом управе у руковођењу појединим подручјима рада". Њих поставља и разрешава Савезно извршно веће на предлог функционера који руководи органом управе. Руководећи радници могу имати статус *„подсекретара", „помоћника"* или *„саветника"* — и *„амбасадора"* (у Савезном секретаријату за иностране послове). Тако се, на пример, може поставити подсекретар за вршење послова који се односе на „унутрашње функционисање" органа у смислу усклађивања рада и организовања сарадње са другим органима и организамијама. Подсекретари се могу постављати и у савезним комитетима и другим савезним органима управе који имају развијену унутрашњу организацију.

в) *Радници са посебним овлашћењима* су она лица која врше „послове инспекцијског надзора и друге значајне управне и стручне послове". Њих поставља функционер који руководи органом управе у сагласности са извршним органом.

Опште заједничке карактеристике наведених категорија „функционера" у органу управе произилазе из околности, да се они *„именују"*, односно *„постављају"* и да су за извршење своје функције (службе) *одговорни* органима или функционерима који су их именовали или поставили. Као консеквенца овог „политичког" основа за поверавање вршења функције *(„мандат")*, функционер који руководи органом управе, односно руководећи радник и радник са посебним овлашћењем има право да поднесе оставку и да је образложи, уколико сматра да није у могућности да успешно врши поверену функцију или да не може преузети одговорност за њено вршење. Приликом именовања и постављања функционера који руководи савезним органом управе, као и других савезних функционера, води се рачуна о „националном саставу" и обезбеђује се учешће република и покрајина у том поступку. Међутим, савезни функционери у вршењу својих фукција и извршавању задатака не могу примати смернице и налоге органа и функционера других друштвено-политичких заједница (мисли се на републике, односно покрајине), нити поступати по њиховим смерницама и налозима.

г) *Радници у органима управе* се, за разлику од функционера, не именују (постављају), већ успостављају *„радни однос"* путем „јавног

конкурса". У одређеним случајевима, када је то потребно због природе задатака и послова или због посебних услова њиховог вршења, може се засновати радни однос и без јавног конкурса. О потреби за новим радницима, уколико су испуњени финансијски и други услови, одлучује функционер који руководи органом управе, по прибављеном мишљењу радне заједнице. *Решење о заснивању*, као и *решење о престанку* радног односа, по прибављеном мишљењу радне заједнице, доноси функционер који руководи органом управе.

Радник у органу управе дужан је да поверене послове и друге разне обавезе врши савесно и уредно, у складу са законом и у границама добијених налога и упутства за рад од функционера. Ако, међутим, радник сматра да налог или упутство функционера нису у складу са законом, дужан је на то писмено упозорити функционера. Радник није обавезан да такав налог изврши, сем у случају да функционер понови налог у писменом облику. Уколико је налог незаконит, за његово извршавање одговарају функционер која га је издао, као и радник који га је извршио, ако претходно није упозорио функционера. Радник је дужан да чува државну, војну, пословну и службену тајну, без обзира на који је начин за њу сазнао. Радник не може у вези са својим радом примати поклоне, нити на други начин непосредно или посредно стицати било какву корист.

II

У оквиру савезних органа управе могу се посебно посматрати *односи руковођења* на релацији функционера који руководи органом управе у погледу а) доношења општих и појединачних аката; б) вршења овлашћења у односу на органе управе и управне организације у саставу органа управе којим функционер руководи; в) вршење овлашћења у вези заснивања и престанка радног односа радника и извршавања радних обавеза, као и г) овлашћења везана за коришћење и распоређивање средстава за рад органа управе.

а) Функционери који руководе савезним органима управе, односно савезним управним организацијама могу, уколико су законом овлашћени, доносити *подзаконске опште акте* — „правилнике", „наредбе" и „упутства" — за извршавање савезних закона. *Правилником* се разрађују поједине одредбе савезних закона ради њиховог извршавања, наређује или забрањује поступање у одређеном случају који има општи значај. *Упутством* се прописује начин рада и извршавања послова органа управе и других субјеката у извршавању појединих одредби савезних закона. Поред наведених *„екстерних" општих аката*, функционер доноси општа акте којима се уређује начин организовања рада и унутрашња организација органа управе.

Функционер који руководи органом управе овлашћен је да доноси и *„интерне" опште акте*. Тако, у сагласности са извршним органом, и по прибављању мишљења радне заједнице, доноси интерне акте — *правилник о организацији и раду и правилник о систематизацији задатака и послова* органа управе. Ови акти треба да обезбеде „ефикасно оствари-

вање задатака, рационалну организацију рада и успешно руковођење органом". *Правилником о организацији и раду* савезног органа управе утврђују се, између осталог, врсте и делокруг организационих јединица, начин руковођења рада, извршавање и одговорност у извршавању задатака радника и друго. *Правилником о систематизацији задатака и послова* савезног органа управе утврђује се, између осталог, укупан број радника потребних за вршење задатака и послова, назив, распоред и опис послова за сваког радника или групу радника, број приправника и услови за њихов пријем и друго. Приликом доношења правилника о организацији и раду и правилника о систематизацији послова и задатака, функционер мора посебно водити рачуна да се број и врста руководећих радника утврђује у зависности од потребе руковођења и координирања рада, бројности и сложености комуницирања са другим органима и организацијама, као и да број и врсте радника одговарају врсти, карактеру и обиму послова и начина рада органа.

Организација рада у органу управе утврђује се *програмом и планом рада* који доноси функционер по прибављеном мишљењу радне организације. У програму рада утврђује се једногодишња активност органа полазећи од делокруга и надлежности тог органа. На основу програма рада утврђују се периодични (месечни и тромесечни) планови рада, којима се прецизира распоред, извршиоци као и други услови потребни за извршење задатака.

Поред општих аката функционер доноси и *појединачне ауторитативне акте* када одлучује о појединим питањима која се односе на организацију и рад органа управе којим руководи, као и када одлучује у управном поступку. Тако, на пример, функционер доноси ауторитативан акт — *„решење"* — о заснивању, односно престанку радног односа радника у органу управе. На основу делегације овлашћења функционер може овластити свога заменика или друга лица да доносе управне акте у управном поступку.

Ради остваривања одговорности у руковођењу органом управе функционер успоставља комуникацију са одговарајућим саветодавним телом — *„колегијумом"*, и својим стручно-техничким апаратом — *кабинетом"*. У организационом смислу колегијум („штаб") се образује као „саветодавно тело функционера" који руководи савезним органом управе или савезном организацијом. Колегијум чине функционер који руководи органом управе, његов заменик, подсекретар, други руководећи радници, као и радници (нпр. саветници) који су одређени актом о организацији и раду. Колегијум даје мишљење и предлоге о питањима која разматра.

Поред колегијума, у савезним секретаријатима и савезним комитетима образује се „кабинет" секретара, односно председника комитета. За разлику од уобичајене улоге кабинета, у југословенским условима „кабинет министра" образује се за „вршење стручних и других послова" за потребе секретара (односно председника комитета) као члана Савезног извршног већа („владе") и као функционера који руководи органом управе.

б) На релацији односа „самосталног" органа управе — органа управе (односно управне организације) у саставу савезног секретаријата

или комитета долази до изражаја *надзор над радом органа у саставу* који врши функционер који руководи органом управе у чијем се саставу налази други орган. У том смислу, савезни секретар, односно председник савезног комитета, има право и дужност да решава по приговору против аката функционера који руководи органом управе у саставу.

Функционер може органу управе у саставу издавати *обавезна стручна упутства* (нпр. Савезни секретар за финансије може издати обавезно стручно упутство Савезном девизном инспекторату) и одређивати им поједине конкретне задатке из њиховог делокруга и надлежности. Функционер може од органа управе у саставу тражити извештаје о извршавању задатака и надзирати извршење савезних прописа од стране ових органа.

в) Одговорности и овлашћења функционера који руководи органом управе испољавају се и на *релацији према радницима у органу управе*. Тако, функционер, по прибављању мишљења радне заједнице, врши *избор радника* са листе предложених кандидата за заснивање радног односа. За руководеће раднике избор врши Савезно извршно веће, на предлог функционера који руководи органом управе (и по прибављеном мишљењу радне заједнице). Функционер може одредити да се при избору кандидата провере његове стручне и друге способности. Радник непосредно успоставља радни однос на основу акта (решења) које доноси функционер.

г) У руковођењу органом управе функционер располаже и *овлашћењима финансијске природе*. Према југословенским прописима, средства за рад органа управе утврђује скупштина друштвенополитичке заједнице на предлог извршног органа у складу са обимом средстава намењених за општедруштвене потребе, природом и обимом задатака и послова органа управе, као и утврђеног програма рада органа.

С обзиром да радници у радној заједници не „зарађују плату", већ *„остварују доходак"*, то се успоставља и посебан режим стицања и располагања овим средствима, који у великој мери односе радника у органу управе трансформишу из „службеничких" у „самоуправне". Међутим, о коришћењу и распоређивању осталих категорија средстава органа управе — за материјалне трошкове, за посебне намене и средства опреме — одлучује функционер у оквиру својих финансијских овлашћења. У том смислу функционер као наредбодавац одговоран је за законито коришћење средстава органа управе.

III

Самоуправљање радника у радној заједници органа управе даје специфичну карактеристику руковођењу органа управе у југословенским условима.

Радници у радној заједници органа управе остварују своја самоуправна права и одговорности у *„складу са природом задатака и послова које обављају и одговорношћу коју у остваривању функције органа управе имају"*. Самоуправљање радника у радној заједници органа уп-

раве уређује се на начин којим се обезбеђује „што потпуније остваривање самоуправних права, обавеза и одговорности радника, као и вршење контроле над извршавањем одлука радне заједнице и њених органа".

Према Закоиу, „радници у радној заједници органа управе, у остваривању својих самоуправних права, обавеза и одговорности: стичу доходак радне заједнице и утврђују основе и мерила за распоређивање дохотка на средства за личне дохотке и заједничку потрошњу, као и за расподелу тих средстава, у складу са начелом расподеле према раду и са друштвено утврђеним основама и мерилима расподеле (...), разматрају програме и планове рада органа управе и начин њиховог извршавања као и питања од значаја за организацију рада у органу управе и покрећу иницијативе и дају мишљења и предлоге функционеру који руководи органом управе о питањима од интереса за рад органа управе. Функционер који руководи органом управе дужан је да размотри мишљења и предлоге радника (...) и да их обавести о своме ставу. Самоуправне опште акте, као и појединачне акте, радници у радној заједници органа управе доносе у складу са законом и другим прописима донесеним на основу закона, друштвеним договорима и самоуправним споразумима" (чл. 141 Закона о основама система државне управе).

Самоуправљање у радној заједници органа управе радници остварују одлучивањем на *зборовима радника* у радној заједници, *референдуму* и другим облицима личног изјашњавања и путем *делегата у савету* радне заједнице и другим органима радне заједнице, као и путем *делегата и делегација у скупштинама* друштвено-политичких заједница.

У остваривању својих самоуправних права радници одлучују *самостално*, с тим што у зависности од природе послова који се обављају у органу управе, као и друштвене и политичке одговорности органа за њихову реализацију, радници у остваривању својих самоуправних права одлучују *у сагласности* са функционером који руководи органом управе када је то законом утврђено.

У радној заједници органа управе образује се *савет* радне заједнице као орган управљања радне заједнице.

Савет радне заједнице нарочито утврђује предлоге самоуправних општих аката и других аката о којима одлучују радници у радној заједници, као и предлог финансијског плана и завршног рачуна. Радна заједница органа управе доноси свој *статут* којим се, у складу са законом и другим прописима, донесеним на основу закона, уређују самоуправна права, обавезе и одговорности радника и начин њиховог остваривања, организација и рад органа радне заједнице, као и друга питања од значаја за радну заједницу. Радна заједница органа управе доноси своје самоуправне опште акте којима се, у складу са статутом радне заједнице, ближе одређују самоуправна права, обавезе и одговорности радника у радној заједници и радној јединици и начин њиховог остваривања.

Радник у радној заједници има право да покреће иницијативу за разматрање свих питања из оквира права, обавеза и одговорности радне заједнице и за одлучивање о тим питањима, као и да даје предлоге и мишљења о питањима од значаја за рад и унапређење рада органа, односно организације у којој ради. Функционер који руководи органом управе *дужан је у руковођењу тим органом да допринесе* остваривању

и развијању самоуправљања радника у радној заједници тог органа, односно те организације. Радници у радној заједници органа управе имају право и дужност да остварују *самоуправну контролу* о питањима која су од интереса за њихов друштвено-економски положај, и то непосредно преко савета радне заједнице или преко посебног органа самоуправне контроле у радној заједници.

Поводом остваривања самоуправних права радника у органу управе, функционер који руководи органом има законом утврђена права и овлашћења. Тако, кад функционер оцени да самоуправни општи акт радне заједнице који самостално доносе радници или савет радне заједнице није у складу са уставом, законом или другим прописом, има право и дужност да обустави од извршења такав акт и предложи радницима, односно савету радне заједнице да се акт измени. Ако радна заједница, односно савет радне заједнице свој самоуправни општи акт у одређеном року не измени, функционер обавестиће о томе извршни орган ради покретања поступка за оцењивање уставности, односно законитости акта, односно поступак за оцењивање сагласности таквог акта са другим прописом.

Функционер који руководи органом управе поступиће на овакав начин и кад оцени да појединачни акт радне заједнице није сагласан са уставом, законом или другим прописом. Ако се појединачни акт у одређеном року не измени према предлогу функционера, функционер ће обуставити од извршења такав акт радне заједнице и покренуће поступак за заузимање става извршног органа. Став извршног органа обавезан је за радну заједницу и за функционера.

Када функционер оцени да се самоуправним општим актом или појединачним актом радне заједнице доводи у питање благовремено и успешно извршавање функције органа управе, услед чега могу наступити штетне посленице, *упозориће* на то раднике и савет радне заједнице. Ако радници и савет радне заједнице не поступе у складу са упозорењем, функционер ће обуставити од извршења такав акт и предложиће извршном органу да о томе одлучи.

Одлука извршног органа је коначна. Уколико се у питањима у којима, у складу са законом, одлучују радници или савет радне заједнице у сагласности са функционером, таква сагласност не постигне, одлуку о спорном питању доноси извршни орган, односно скупштина.

Посебан домен испољавања самоуправних права радника у органу управе односи се на стицање и расподелу *дохотка* радне заједнице органа управе. Радници у радној заједници органа управе стичу доходак радне заједнице органа управе из средстава за рад органа управе, у складу са обимом средстава која се у друштвено-политичкој заједници намењују за опште друштвене потребе, зависно од врсте, обима и квалитета извршених радних задатака и послова утврђених програмом рада радне заједнице, органа управе и услова њиховог извршавања.

У оквиру дохотка радници у радној заједници органа управе стичу средства за *личне дохотке* и *заједничку потрошњу* према заједничким основама и мерилима који су утврђени друштвеним договором и самоуправним споразумом. Средства се распоређују и користе на основу *финансијског плана* и *буџета*, а њихова коначна расподела врши се *завршним рачуном*.

Висина средстава за личне дохотке утврђује се нарочито зависно од доприноса радне заједнице органа управе благовременом, законитом, потпуном и рационалном остваривању функције задатака и послова органа управе. Приликом утврђивања висине средстава за личне дохотке води се рачуна и о усклађености дохотка радне заједнице органа управе са кретањима производности рада, личних доходака и заједничке потрошње радника у привреди.

Оцену *доприноса* радне заједнице органа управе у остваривању функција, задатака и послова органа управе даје извршни орган, по прибављеном мишљењу функционера који руководи односним органом управе и то, по правилу, по истеку године за коју се даје оцена тог доприноса. Функционер који руководи органом управе дужан је да о свом мишљењу обавести радну заједницу односно органа управе. Ако радна заједница органа управе није задовољна мишљењем или оценом извршног органа, може затражити да извршни орган размотри спорно питање.

Савезно извршно веће, извршна већа скупштина република и извршна већа скупштина аутономних покрајина договорно утврђују заједничке основе и мерила за усклађивање висине личних доходака радника у савезним органима и функционера који руководе тим органима и њихових заменика и радника у републичким и покрајинским органима управе и функционера који руководе тим органима и њихових заменика с друштвеним значајем послова и задатака који ови органи врше у остваривању права, дужности и одговорности органа односних друштвено-политичких заједница.

IV

Из изложеног се могу извести неки општи закључци у вези одговорности и овлашћења функционера који руководи органом управе у Југославији. У најширем смислу, однос функционера који руководи органом управе и самог органа управе у југословенским условима посебно је обележен карактером федералне структуре и принципом самоуправљања. У овим општим оквирима, руковођење органима управе креће се на линији ограничених хијерархијских овлашћења функционера као последица одговорности за реализацију службене функције органа управе и успостављању посебних односа на релацији остваривања самоуправних права радника у радној заједници органа управе.

Посматрајући проблематику на нивоу руковођења савезним органима управе и савезним организацијама посебно се уочавају овлашћења функционера у доношењу општих — екстерних и интерних — као и појединачних ауторитативних аката у вези осигуравања координације унутар организационих јединица органа и руководилаца појединих сектора. При доношењу интерних општих аката, посебно правилника о организацији и раду и правилника о задацима и пословима органа управе, овлашћења функционера који руководи органом управе ограничена су сагласношћу извршног органа (као „вишег" фактора) и мишљењем радне заједнице (као „нижег" фактора). У доношењу појединачних ауторитативних аката, посебно управних аката, функционер је, међутим, у ситу-

ацији да су му овлашћења ограничена искључиво законом (нпр. одредбама Закона о општем управном поступку), што пружа веће поље примене дискреције у оцењивању потреба и предузимању акција. С тим у вези, ова „хијерархијска" овлашћења функционера имају за последицу могућност делегирања овлашћења на друга службена лица за поступање (рецимо, у доношењу аката у управном поступку).

Како са стручне, тако и политичке стране, функционер је под знатним фактичким утицајем „помоћних тела", као што су колегијум и кабинет. Док се утицај колегијума претежно остварује на домену стручних питања и експертизе, дотле се утицај кабинета често своди на фактички технички („бирократски") утицај ове инвестиције, с обзиром на њен техничко-помоћни карактер у југословенском систему.

Поред наведеног, функционер врши утицај и овлашћењима хијерархијског типа која се манифестују поводом руковођења и вршења надзорних овлашћења према органу управе (или управној организацији) који се налази у саставу органа управе којим функционер руководи. У том смислу функционер је овлашћен да тражи извештаје о раду и извештаје о обављању појединих послова од стране органа или организације у саставу. Поред посредног утицаја на доношење општих аката органа у саставу (путем давања сагласности), функционер је овлашћен да, у процесу руковођења врши непосредни утицај на орган у саставу издавањем налога за извршење конкретних задатака и послова из делокруга органа у саставу.

У југословенском систему државне управе, права и овлашћења функционера као старешине органа управе, битно су дефинисана и ограничена увођењем самоуправљања у овој области. Са своје стране, самоуправна права радника су ограничена по обиму природом послова и задатака које орган управе као државни орган врши. Радници у радној заједници органа управе о низу питања, посебно о питању мерила за стицање и расподелу дохотка радне заједнице одлучују самостално вршењем својих пуних самоуправних права. Функционер који руководи органом управе јавља се само као фактор спштег надзора законитог вршења самоуправних права радника и у случају када сматра да је ова граница прекорачена, може само сигнализирати надлежним органима и телима (нпр. извршном органу или друштвеном правобраниоцу самоуправљања). У низу других питања остваривања самоуправних права, када је то законом утврђено, радници доносе одлуке у сагласности са функционером.

Остваривање самоуправних права радника у органу управе, међутим, не може ићи на уштрб остваривања основне функције органа управе као државног органа. Због тога, када се ради о одговорности за остваривање поверене функције, функционер који сноси личну и политичку одговорност за то, располаже овлашћењима издавања налога раднику, који су по својој природи хијерархијска, с тим што је граница субординације одређена потребом обезбеђења законитости рада органа. Поред тога, функционер према радницима у органу управе располаже овлашћењима за изрицање санкција за лакше дисциплинске повреде и правом покретања дисциплинског поступка у случају тежих дисциплинских преступа.

Као специфично обележје положаја функционера који руководи савезним органом управе, односно савезно управном организацијом, јавља се и момент фактичког утицаја који се, с обзиром на потребу вођења рачуна о одговарајућој заступљености представника република и покрајина — тзв. принцип републичког, односно покрајинског „кључа" — остварује на релацији матичне републике и покрајине према функционеру који руководи савезним органом.

Из свега изнетог, може се као општи закључак разматрања проблематике руковођења савезним органима управе и савезним управним организацијама у Југославији констатовати да функционер који руководи савезним органом управе (односно савезном управном организацијом) остварује онај обим одговорности и овлашћења у руковођењу у мери у којој је то дефинисано његовим фактичким положајем савезног функционера у систему југословенског федерализма, као и формалним оквирима реализације принципа легалитета у вршењу функције органа управе као државног органа и принципа самоуправљања у међусобним односима запослених лица у радној заједници органа управе.

SUMMARY

COORDINATING THE ACTIVITY OF THE ADMINISTRATIVE ORGAN IN YUGOSLAVIA — METHODS OF ADMINISTRATING AND SELF — MANAGEMENT

The relation between the functionary administrating the activity of the administrative organ and the administrative organ in Yugoslavia is particularlly featured by the character of the federal structure and the principle of self — management. Within this general framework, the administrating of the administrative organ features the limitation of hierarchical authority of the functionary as consequence of the responsability for the realization of the official function of the administrative organ and the establishment of particular relations regarding the realization of self-management rights of the employed. The right and authority of the functionary as the head of the administrative organ are essentially defined and limited by the inauguration of self-management rights in this field. For their part, the self-management rights of the employed are restricted by the nature of the activity the administrative organ as a state organ, practices. The employed in the administrative organ decide on a number of questions, particularlly on the standards for the distribution of income, in full span of self-management rights. The functionary appears as a factor of general control of the legality of practicing the self-management rights, and in case of breach, can signal to the competent subject. In a number of other questions, when this is prescribed by law, the employed excercise their self-management rights in accordance with the functionary. As a general conclusion on the question of administrating of the federal administrative organs and federal administrative agencies in Yugoslavia, it can be said that functionary posseses the authority to administrate the activity of the organ (agency) in the ammount in which his position is defined by the character of Yugoslav federalism and the framework of realizing the principle of legality and self-management.

RESUMÉ

LA COORDINATION DES ACTIONS D'ADMINISTRATION EN YOUGOSLAVIE — LES MODES DE DIRECTION ET D'AUTOGESTION

Le rapport entre le fonctionnaire qui dirige l'administration et l'administration elle-même, en Yougoslavie, est particulièrement désigné par le caractère du structure fédérale et le principe d'autogestion. Dans ce cadre général, la direction d'administration se manifeste par les prérogatives hiérarchiques limités de fonctionnaire résultant du sa responsabilité en ce qui concerne la réalisation des fonctions administratives et d'établissement des rapports particuliers pour réaliser les droits autogestionnaires des employés en communauté laborieuses d'administration.

Les droits et les prérogatives des fonctionnaires, comme des chefs d'administration sont essentielement définis et limités par l'introduction d'autogestion dans ce domaine. Les droits autogestionnaires des employés sont, de son côté, limités par le caractère des actions et des compétences d'administration qui est en service d'Etat. Les employés des communautés laborieuses d'administration exercent leurs droits autogestionnaires dans plusieurs domaines et particulièrement en ce qui concerne les critères d'acquisition et de répartition du revenu des communautés laborieuses. Le fonctionnaire qui dirige l'administration reste seulement un des éléments du contrôle general de legalité d'exécution des droits autogestionnaires. Si le fonctionnaire trouve que les limites des droits autogestionnaires sont dépassés, il peut le signaler aux organes et corps compétents. Les employés menent des décisions en concordance avec le fonctionnaire dans les domaines du réalisation des droits autogestionnaires réglés par la loi.

La conclusion générale d'examination de direction en administration fédérale yougoslave est suivante: le fonctionnaire qui dirige l'administration fédérale est doté d'un cadre des prérogatives et des compétences en fonction de sa position du fonctionnaire fedéral dans le système fédéral yougoslave et du réalisation du principe de legalité en exécution des fonctions administratives d'Etat et du principe d'autogestion dans les rapports entre les employés des communautés laborieuses d'administration.

UDK — 343+349.2

др Александар Михајловски,
виши научни сарадник Института
за криминолошка и социолошка
истраживања у Београду

КРИВИЧНО ДЕЛО И ДИСЦИПЛИНСКИ ДЕЛИКТ

Шта је, најпре, дисциплински деликт, како се он дефинише? Оно што се у науци предлаже као појам дисциплинског деликта, с једне стране, одвећ је непрецизно одређивање овог вида неправа, а, с друге, има уже, непотпуно значење и досег. У литератури се дисциплинско неправо одређује као грешка коју дисциплински делинквент чини у вршењу службе, свеједно да ли она ужива и санкцију кривичног права(1). Други пут дисциплински деликт се дефинише као повреда службене дужности или као повреда службе од стране делинквента који врши јавну службу(2). Најзад, дисциплински вид неправа се одређује као повреда радног реда од стране радника(3), односно као повреда радне дисциплине(4).

Национална позитивна права, такође, не дају теоријски-концептуално потпуну одредбу појма дисциплинског деликта. У њима се о дисциплинском деликту говори као о повреди радне дисциплине, о повреди радне дужности, чиме се, практично акценат ставља на оно што представља последицу овог деликта(5).

Наше законодавство, час уже, час шире, одређује појам дисциплинског деликта. Тако, Закон о јавним службеницима од 1962. године, у члану 48. ставу 1, посредним језиком, дисциплински деликт одређује као повреду службене дужности од стране службеника(6). Закон о управи СР Србије, у члану 132, дисциплински деликт третира као повреду радних обавеза коју чини радник(7). У Закону о удруженом раду (члан 193,

---

(1) M. Walin, *Droit administration*, Paris, 1957, *p.* 765; G. Vedel, *Droit administration*, t. II, Paris 1959, *p.* 512.

(2) Н. Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1957, стр. 407; М. Перовић, *О разграничењу кривичне, административно-казнене и дисциплинске одговорности*, „Народни правник", 2. 1948.

(3) Rivero-Savaetier, *Droit du Travail*, Paris, 1970, *p.* 106.

(4) А. Балтић и М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије*, 5. измењено и допуњено издање, Београд, 1976, стр. 247.

(5) Закон о статусу чиновника у Француској од 1946. (чл. 14, ст. 1).

(6) Ј. Јовановић, *Закон о јавним службеницима, са објашњењима и прилозима*, Београд, 1962, стр. 56.

(7) „Службени гласник СР Србије", 52, 1974.

став 2) нешто потпуније се дефинише дисциплински деликт: „Радник одговара за непридржавање одлука донесених у организацији у којој ради, за повреду радних обавеза и друге повреде радне дисциплине, кад повреду чини својом кривњом"(8). Досад најразрађенију појмовну одредбу дисциплинског неправа у југословенском праву налазимо у Закону о унутрашњим пословима СР Србије од 1977. године, у којем се говори о повреди радних обавеза и другим повредама радне дисциплине, о непридржавању наређења претпостављених и о непридржавању одлука органа самоуправљања(9).

Како смо из овог краћег прегледа националног и страног права, као и националне и стране литературе, могли да видимо, још није дата појмовна одредба дисциплинског деликта која би садржавала све елементе релевантне за његово потпуно и прецизно одређивање.

Анализа појмовног односа кривичног дела наспрам дисциплинског деликта показује се потребном из два важна разлога. Први је општетеоријске природе. Самим тим што је дисциплински деликт категорија казненог права, постоји и општи интерес за утврђивање границе између кривичног дела и дисциплинског деликта.

Пре но што ближе изложимо разлоге за што свестраније разматрање разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта, указаћемо и на резерве које истичу неки аутори у погледу сврсисходности тог разматрања уопште. Тако нпр. француски аутор Гаро, служећи се објективним и субјективним оценама, истину је покушао да постави „априорну" граничну линију између кривичног дела и дисциплинског деликта. Међутим, његова анализа је показала да је ово питање исувише замршено да би се могло на задовољавајући начин решити. Због тога, како он пише „линија разграничења између чисто дисциплинских повреда и кривичних дела не може да буде *a priori* установљена, и нетачно је мислити да су службена кривична дела у нашем позитивном законодавству установљена само злонамерном повредом неког службеног задатка"(10).

Гаро, у ствари није истакао ниједан разлог за своју резерву који би, у спознајном смислу, био и прихватљив. Он једино указује на тежину и замршеност самог проблема.

Та чињеница, међутим, не може бити разлог за одустајање од испитивања постављеног питања; она је само подстицај за веће ангажовање у решавању овог питања.

Посебан осврт заслужује и једна ограда (додуше, другчије природе но Гароова) коју је ставио југословенски аутор Радовановић. У својој опсежној расправи о материји разграничења кривичних дела против службене дужности и дисциплинских повреда, Радовановић, иако помиње непревазиђену актуелност поменутог питања, наводи да је „оно данас код нас изгубило прилично и политички значај... данас у нашој земљи нема више супротстављања између интереса државе и појединаца, па је зато ово питање и изгубило од поменутог значаја. Грађани се сада не могу више бојати као некада да ће због повреде његових добара служ-

(8) „Службени лист СФРЈ", 5, 1976.
(9) „Службени гласник СР Србије", 4, 1977.
(10) R. Garraud, *Traité theorique et pratique du droit penal français*, Paris, *t.* IV 1922, *p.* 313—314.

бена лица моћи да избегну кривичну одговорност као строжу, заклањајући се иза дисциплинске одговорности као лакше"(11). Не упуштајући се у нетачност ове волунтаристичке тезе о измирености државнодруштвених интереса са интересима појединаца, тешко је сложити се са изнетим објашњењем умањеног политичког значаја испитивања проблема разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта.

Како смо већ поменули, постоје два значајна разлога за постављање проблема разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта. Један је опште природе. Законодавац, пракса и теорија, да би правилно водили односно тумачили казнену политику, морају имати тачну представу о томе која и каква социолошка садржина друштвеног живота може ући у биће кривичног деликта, а која и каква може бити подведена под биће дисциплинског деликта.

Други је разлог практичног карактера, не мање важан са становишта правилног спровођења опште државно-друштвене линије казнене политике, односно норми кривичног и дисциплинског права. Емпиријски вид проблема разграничења ова два деликта се јавља онда када се у одређеним случајевима сучељавају кривична дела против службене дужности и дисциплински деликт.

Законодавац је, још приликом доношења Закона о кривичним делима против службене дужности из 1948. године, а и касније, у Кривичном законику из 1951. године, учинио напор да бића појединих кривичних дела против службене дужности постави тако да што разговетније буде њихова граница у односу на дисциплинске деликте(12).

Овде треба учинити још једну напомену. С обзиром на проблем који се овде расправља, дисциплинске деликте треба разликовати као две групе: у већу групу спадају они дисциплински деликти чија се обележја законских бића недвосмислено разликују од службених кривичних дела, у другу, мању групу, спадају они дисциплински деликти који имају истоветна или сродна појмовна обележја са кривичним делима против службене дужности.

Дакле емпиријски вид испитивања ове проблематике фактички се своди на разграничење оних деликтних случајева где се у једном чину понашања стичу реална обележна која формално могу да образују двоструко казненоправно биће: биће кривичног дела и биће дисциплинског деликта. У такве видове понашања спадају, на пример, несавесно вршење службе, злоупотреба положаја, повреда службене тајне, прекорачење службеног овлашћења, незаконито располагање друштвеним средствима и друге незаконите радње, непредузимање или недовољно предузимање мера заштите радника на раду или заштите друштвених средстава, неовлашћена послуга средствима повереним радницима на извршавање послова односно радних задатака, немарно обављање послова односно радних задатака које може довести до повреде пословне, војне или друге законом или самоуправним општим актом утврђене тајне итд.

(11) М. Радовановић, *Разлика између кривичних дела против службене дужности и дисциплинских повреда*, „Правни живот", 11—12, 1957.

(12) *Шесто редовно заседање Народне скупштине ФНРЈ*, стенографске белешке, Београд, 1948, стр. 337.

АПФ, 3—4/1984 — др Александар Михајловски, Кривично дело и дисциплински деликт (стр. 430—446)

ОБЈЕКАТ КАО КРИТЕРИЈУМ РАЗГРАНИЧЕЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА И ДИСЦИПЛИНСКОГ ДЕЛИКТА

Објекат казненоправне заштите, као критеријум разликовања кривичног дела и дисциплинског деликта, може се посматрати са две тачке гледишта. Прво гледиште би се тицало разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта по објекту уопште, тј. имајући у виду целокупност једног или другог вида неправа. Други аспект посматрања има у виду оно разграничење кривичног дела и дисциплинског деликта које подразумева разлику између објеката сродних кривичних дела и дисциплинских деликата.

У првом смислу кривично дело се разликује од дисциплинског деликта на исти начин на који се оно разграничава од свих других деликата. Ако се кривично дело односи на заштиту најважнијих интереса владајуће друштвене класе, дисциплински деликти подразумевају један знатно мање важан сектор друштвених вредности. Док се кривично дело, као државно-друштвена забрана, тиче заштите „друштвених односа читавог правног поретка, дисциплинска одговорност се остварује ради заштите специјалног поретка, поретка службене и радне дисциплине у службеној дужности"(13). Другим речима, ако кривичне инкриминације имају за циљ да заштите основе друштвено-економског и политичког система, дисциплинске инкриминације теже унапређивању радне дисциплине и друштвеног реда уопште.

Може се слободно рећи да већи део друштвених односа, због своје изузетне важности, не могу бити објекат дисциплинско правне заштите(14). Међутим, постоје и такве друштвене вредности које због своје опште природе, не могу бити објекат заштите у оквиру дисциплинског казненог права. Такве су, на пример, оне вредности које су објекат заштите путем кривичних дела против брака и породице, против достојанства личности и морала итд.

Разликовање објеката кривичноправне од дисциплинско-правне заштите у другом поменутом смислу је сложеније и управо има специфично значење за разграничење кривичног дела и дисциплинског деликта.

У вези са овим аспектом питања разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта, постоји неколико теорија. Према једној теорији, чији је најистакнутији представник Опенхајм(15), кривична дела против службене дужности и дисциплински деликти немају заједнички објекат; напротив, они се баш по различитости објеката заштите и разликују. Опенхајм, заправо, сматра да службена дужност није истовремено објекат службених кривичних дела и дисциплинских повреда, већ само дисциплинских деликата. У прилог свог мишљења он истиче следеће аргументе: постоје кривична дела која немају истовремено обележја и дисциплинског деликта: ту спадају службена кривична дела поротника, изабраних

(13) М. Перовић, *О разграничењу кривичне, административно-казнене и дисциплинске одговорности*, „Народни правник", 2, 1948.

(14) A. P. Saharov, *Dolžnostnoe prestupljenie i disciplinarnij postupok*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo", 2, 1953.

(15) Z. Oppenheim, *Die Rechtsbeugungsvebrechen mit einer Einleitunng über das Wesen der Amtsverbrechen*, 1886, *p.* 5—23. Слично гледиште заступа J. Наглер, *Teilnahme am Sonderverbrechen*, Leibzig, 1903, *p. 22—26* (према М, Радовановићу, *Разлика између кривичних дела против службене дужности и дисциплинских повреда*, „Правни живот", 11—12, 1957.

судија и других лица која нису хијерархијски подређена, а чија се дела не могу истовремено подводити под појам дисциплинског преступа. Из овога Опенхајм закључује да нема идентитета између објеката кривичноправне и дисциплинскоправне заштите. Овај аргумент с разлогом се може одбацити: службена кривична дела могу имати за објекат службену дужност, с тим што треба рећи да свака повреда службене дужности не доводи и до дисциплинског деликта.

Други Опенхајмов аргуменат се састоји у томе да идентитет објекта једног и другог деликта доводи до порицања начела *ne bis in idem*, јер се учинилац кажњава за исто дело и кривично и дисциплински. И овај је аргуменат неоснован. Никакав принципијелан социолошко-политиколошки, па и казнено-политички и правнодогматски разлог не може се навести против тога да једна иста друштвена вредност буде санкционисана путем различитих правних области. Повреда службене дужности може, одиста, бити истовремено и кривично дело и дисциплински деликт, да доводи до кривичноправне дисциплинскоправне одговорности. Па ипак се ту не ради о потпуном поистовећивању једног и другог деликта. Друштвени односи, као што ћемо касније на то ближе указати, будући могу имати и имају различите стране и аспекте, могу истодобно представљати објекат заштите и у оквиру кривичног и у оквиру дисциплинскоказненог права. Отуда, не ради се ту ни о каквој повреди начела *ne bis in idem:* учинилац одговара ушћину за два по својој бити различита деликта, а не два пута за исти деликт.

По Хелшеру, разлика између службених кривичних дела и дисциплинског деликта у вези са објектом заштите јесте у томе, што први деликти вређају норме дужности легалног вршења службене власти, док други деликти крше норме дужности вођења поверених послова у складу са датим упутствима, лојалности и послушности и коректног владања у вршењу службе и изван ње. У овом схватању има криминално-политичке логике. У законодавству можемо наћи известан ослонац за такво поимање предметног разграничења. Мада се из првог дела Хелшерове формулације не види на шта се ближе односи легално вршење службене власти, тачније о којим се аспектима службене власти овде ради.

У нашој грађанској литератури веома блиско Хелшеровом концепту је и схватање Живановића. Овај аутор разлику између кривичног дела и дисциплинског деликта, с обзиром на објекат заштите, налази у ближој специфичности добара које санкционишу. Ако кривична службена дела, као објекат заштите, имају интересе општих добара у деловању службених државних структура, дисциплински деликт се односи на објекте службене дужности уопште, тј. дужности које се у закону могу само у општим цртама одредити, и то само карактером општег добра, а непосредно на добра ове или оне јавне службе"(16). Како умесно примећује Радовановић, у поменутој расправи, није довољно јасно које су то службене дужности „одређене садржине", а које „уопште", те како треба разумети „карактер непосредно општег добра", а како „карактер посредно општег добра".

(16) Т. Живановић, *Основи кривичног права, посебни део,* Београд, 1939, стр. 3.

Како треба схватити у нашем праву граничну линију између кривичних службених дела и дисциплинског деликта с обзиром на објекат казненоправне заштите? У претходном одељку видели смо да постоји не тако мали број службених кривичних дела која имају сродна формално-правна обележја са одређеним законским бићима дисциплинских деликата. Али, ако се држимо текста Кривичног закона, који одређују скупни објекат кривично-правне заштите, као и оних одредаба позитивног дисциплинског законодавства које одређују дисциплински деликт, чини нам се да није тешко постићи прецизније разграничење службених кривичних дела и дисциплинских деликата.

Ма колико постојала блискост онога што се штити у оквиру службених кривичних инкриминација и онога што представља објекат заштите у оквиру установе дисциплинске одговорности, позитивно право нам показује да је та блискост објекта више формална него материјална, више номинална него стварна. Службена кривична дела као објекат заштите имају ону страну датих друштвених односа која је битна за њихово очување и развитак.

Другим речима, службена кривична дела досежу битне стране службених државних установа и органа и односа који се остварују између њих и грађана, као субјеката одређених управноправних односа.

Дисциплински деликт, напротив, као објекат заштите има одређену радну дисциплину, тј. укупност обавеза и дужности о понашању радника у вршењу службе и ван ње у процесу остваривања радноправног односа(17). То значи да дисциплински деликт обухвата један мање важан сектор функционисања државно-управних установа и органа и радноправних односа, Или, дисциплински деликт има задатак да обезбеди правилно функционисање радне дисциплине и локално понашање радника у процесу рада, а не и неповредивост укупности државно-управних установа и органа, као и целокупности деловања државно-управних, државно-радноправних односа као значајног вида друштвених односа уопште.

ДРУШТВЕНА ОПАСНОСТ КАО КРИТЕРИЈУМ РАЗГРАНИЧЕЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА И ДИСЦИПЛИНСКОГ ДЕЛИКТА

Попут објеката, и друштвена опасност се као критеријум разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта може двојако посматрати: једном, када се узима као критеријум разликовања целокупног система кривичних дела наспрам свих дисциплинских деликата и, други пут, када се узима као критеријум разликовања службених кривичних дела и дисциплинског деликта.

Прва дистинкција је карактеристична за марксистичку теорију, а друга за буржоаску. Ова потоња је, како смо већ раније истицали, осим код ретких појединаца, систематски, из идеолошкополитичких разлога, избегавала прву дистинкцију.

Марксистичкој правној науци је туђе, у буржоаској литератури владајуће схватање, да „у општој теорији кривичног права може да се

(17) А. Балтић и М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије*, Београд, 1976, стр. 247.

укаже на чисто формалну разлику појединих видова правних деликата по њиховим јуридичким последицама, тј. по државним мерама, који повлаче једни или други правни деликти", да се не може установити „ма каква разлика са материјалне стране"(18). Она не може да полази од схватања „да се кривично дело разликује од других правних деликата не по свом својеврсном бићу, већ по својој последици — казни(19) и да се задовољи само чисто сколастичким расуђивањем око јуридичких обележја кривичног дела. Напротив, она полази, заправо, од чињенице да су јуридичке особености кривичног дела и његове особене јуридичке последице условљене својеврсношћу његовог бића, особеностима у његовој суштини.

Марксистичка правна мисао је једнодушна у томе да је друштвена опасност она основица на темељу које се може поставити разлика између кривичног дела и дисциплинског деликта. Али, марксистички теоретичари се разилазе када треба прецизирати употребу критеријума друштвене опасности. Тако нпр. група теоретичара сматра да је друштвена опасност присутна и код кривичних дела и код дисциплинских деликата(20). Мањи број аутора налази да је друштвена опасност присутна само код кривичних дела и да је, следствено томе, разграничавајући критеријум управо постојање или одсуство тог својства дела(21).

Неки од аутора заузимају „средњу" позицију у смислу да дисциплински деликт може, али и да не мора да буде друштвено опасан(22).

Становиште према коме дисциплински деликт није или може и да не буде друштвено опасан, независно од намера његових аутора, онемогућава да се разјасни продубљено и доследно материјална, класна суштина и стварна друштвена улога дисциплинског деликта наспрам кривичног дела и, у складу са тим, да се постави научно одржива дефиниција појма дисциплинског деликта. То онемогућава да се на здравим основама постави учење о дисциплинској одговорности. Одрицање друштвене опасности као својства дисциплинског деликта лишава друштвено-класне садржине, смисла и оправдања борбе против дисциплинских деликата.

Социјалистичко законодавство не поставља просту чињеницу постојања или одсуства друштвене опасности у основу разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта. Сагласно том законодавству, да би једно дело било кривично дело, није довољно да је оно друштвено опасно и да је учињено вино. Упоредо са тим је нужно да је оно у закону проглашено као кажњиво. Мисао законодавца је јасна: свако кривично дело је друштвено опасно, али није свако друштвено опасно дело кривично дело. Такво је само оно које је запрећено кривичноправном санк-

(18) G. T. Kolakov, *Ugolovnoe pravo. Čast obščaja*, Moskva, 1960, str. 76—80.

(19) N. Dolapčiev, *Nakazatelno pravo, Obšča čast*, Sofija, 1945, стр. 6—7.

(20) A. T. Trajnin, *Sostav prestuplenija po sovetskomu ugolovnomu pravu*, Moskva, 1951, str. 114; G. K. Matveev, *Vina v sovetskom graždanskom prave*, Kiev, 1955, str. 30—32; S. S. Studenikin: *Svetskoe administrativno pravo*, Sofija, 1951, str. 123; Helmut Ostmann, *Die Stellungder Ordnungstrate in Recht der Deutschen Demokratischen Republik*, „Neue Justiz", 18, 1954; H. Geract, *Der „materiolle Verbrechensbegriff" und die Grundlagen stafrechtlicher Verantwortli cheit*, „Staat and Rechim Zichte des Grossen", 10, 1957.

(21) P. Stajnov, *Aktove na državnoto upravljenie i kontrol't za tjahnata zakonos'obraznost*, Sofija, 1952, стр. 128; M. T. Sneider, *Sovetskoe ugolovnoe pravo*, Čast obščaja, Moskva, 1954, стр. 115—126.

(22) N. D. Durmanov, *Ponjatie prestuplenija*, Moskva-Lenjingrad, 1948, str. 136; V. A. Vlasov, *Sovetskoe administrativnoe pravo*, Moskva, 1950, str. 174.

цијом. А које друштвено опасно дело ће бити запрећено кривичноправном, а које дисциплинскоправном санкцијом, треба да одреди казненоправна политика у дотицају са сазнањем кривичних наука.

Становиште Дурманова, да дисциплински деликт може да буде или да не буде друштвено опасан, такође, не дозвољава истинско разоткривање његове стварне суштине и да буде изграђено правилно учење о основама те врсте одговорности, јер не може једно факултативно својство, како он посматра друштвену опасност, да одреди материјалну, социјалну суштину дисциплинског деликта наспрам кривичног дела и да заснује дисциплинску одговорност.

Присталице критикованог гледишта, исто тако, покушавају, у појединим својим радовима, да разоткрију, у суштинском смислу, однос дисциплинског деликта према интересима социјалистичког друштва, њихову класну суштину. У том правцу Стајнов наводи да док штетност кривичног дела, као форме испољавања друштвене опасности, „прети самом постојању друштва", дотле дисциплински деликт (заједно са прекршајем) погађа само дисциплинским нормама установљени правни поредак. Међутим, дисциплински правни поредак, као уосталом, и сваки други облик правног поретка, није ништа друго до део укупности социјалистичких друштвених односа, кроз чије се нарушавање или угрожавање испољава опасност дела по друштво као целину, за његов прогресивни развитак. Ту треба приметити да је у великом броју случајева друштвена опасност и кривичног дела повезана непосредно за нарушавање правног поретка. На тој основи се не може изграђивати ма какво научно одрживо разграничење кривичног дела и дисциплинског деликта(23). То је особито јасно када се имају у виду они случајеви када се једна иста дела, по својим спољним обележјима, једнако повезана за кршење једних истих правних заповести или забрана, према тежини датог дела, дефинишу или као кривични или као дисциплински деликт.

Гледиште да су и дисциплински деликти, попут кривичних дела, друштвено опасна неправа, макар и у мањем степену, треба узети као једино правилно још и из следећих разлога:

а) Виност је, као што ћемо у даљем излагању утврдити, исто тако конститутиван елеменат и дисциплинског деликта. С друге стране, познато је да је, према марксистичкој правној науци, виност субјективан однос учиниоца не према било каквој, већ према друштвено опасној радњи и не према било каквим, већ према друштвено опасним последицама радње. При томе, виност није било који субјективан однос, већ такав који заслужује негативну морално-политичку оцену са становишта владајуће класе, која се заснива на свести, или, пак, на могућности свести о друштвеној опасности. Отуда је гледиште да дисциплински деликт није друштвено опасан несагласно са поставком да је виност његов конститутиван елеменат. Те две тезе би могле да опстану само ако у дисциплинском праву заснујемо другачији концепт виности од оног који постоји у кривичном праву.

б) И у дисциплинском праву санкција се одређује и с обзиром на степен штетности, опасности деликта, а тај критеријум се може приме-

(23) К. Љутов, *Обштествената опасност на деанието і разграничението на прест'плението од административните і дисциплинарни нарушенија,* Правна мис'л, 4, 1960.

нити на дисциплински деликт само ако и њега будемо узимали као друштвено опасно дело(24).

в) У теорији није спорно да је једно дело извршено из нехата, а не умишљајно, такође, друштвено опасно, али да је кажњиво само ако то закон предвиђа. Према томе, и у случајевима када нису прокламована као кривична дела, нехатна дела се сматрају друштвено опасним. А познато је да се најтежа од тих дела кажњавају као прекршаји или дисциплински деликти (нпр. битнија повреда службене дужности из нехата). Из овога треба закључити да су ти дисциплински деликти неоспорно друштвено опасни и да испољавају друштвену опасност у смислу кривичног законодавства.

Прихватањем схватања, међутим, да је и дисциплински деликт друштвено опасан, не пориче се његова квалитативна разлика од кривичног дела. Оно што, у основи, одређује специфичност кривичног дела у односу на дисциплински деликт је релативно виши степен друштвене опасности, који условљава нужност и целисходност примене најтеже форме државне репресије. Другчије речено, количинско нагомилавање елемената друштвене опасности условљава квалитативне промене у карактеру датог дела и преобраћа га у такво које у довољном степену изискује кривичну одговорност. Квалитативна разлика између дисциплинског деликта и кривичног дела, у односу на друштвену опасност, разоткрива се управо у сложености односа између интереса социјалистичког друштва и те радње, с једне, и односа тих интереса и примене кривичне и дисциплинске одговорности, с друге стране.

Материјални карактер кривичног дела одређује она противречност између дела и социјалистичког друштва која, по својој природи и по својој оштрини, чини основаним и корисним(25), при датим условима, коришћење кривичноправне репресије, придаје кривичној одговорности позитивну улогу у прогресивном друштвеном развитку и оцртава недовољност, неефикасност дисциплинске одговорности.

Код дисциплинског деликта, обрнуто, у питању је таква противречност која, макар по суштини, представља израз друштвене опасности, по свом конкретном карактеру, чини основаном, корисном и нужном управо дисциплинску одговорност и указује на нецелисходност, бескорисност (а у неким случајевима и на штетност) кривичне одговорности(26).

Други поменути аспект разматране тематике изазвао је веће интересовање у грађанској литератури.

Према владајућој доктрини грађанске теорије, између службених кривичних дела и дисциплинског деликта не постоји нека материјална квалитативна разлика, већ само количинска, квантитативна. По Бернеру(27), службена кривична дела од дисциплинског деликта се разликују по томе што представљају теже повреде службене дужности. Шиће(28), пак, ту разлику види у опаснијем карактеру повреда службене дужности

(24) P. Stajnov, *Razširenie oblastta na administrativnoto nakazavanje*, Sofija, 1958, т. IX. кн. I, стр. 164 и сл.

(25) I. Nenov, *Pres'tplenie i s'stav na prest'plenieto*, Sofija, 1955, str. 153.

(26) R. Šjuseler, *Harakter i značenieto na administrativnite nakazanija v pravoto na Germanskata demokratična republika*, „Socialističko pravo", 6, 1957.

(27) A. Berner, *Lehrbuch des Deutschen Strafrechtes*, Leipzig, 1898, p. 664.

(28) Schiitze, *Amstverbrechen, in Fr. Holtzendorffs Rechtsleikon*, Leipzig. 1888, т. I, стр. 97.

путем кривичног дела него путем дисциплинског деликта. По Мевесу(29), службена кривична дела се разликују од дисциплинског деликта по томе што, поред тога што вређају службену дужност, представљају и неку врсту нарушавања правног поретка.

Сва три изнета гледишта, подложна су извесној критици. Мевес губи из вида да, попут службених кривичних дела, постоје и дисциплински деликти који остварују и повреду неког другог правног добра појединца или друштва. Осим тога, Мевес превиђа да сваки деликт, па у томе и дисциплински деликт, увек подразумева нарушавање правног поретка у целини.

Грешке које чине друга два аутора су још озбиљније. Пре свега, они нису јасни када се у постављању разлике служе неразјашњеним категоријама „тежина" и „опасност" кривичног дела, тако да остаје нејасно шта, заправо, они под тим категоријама подразумевају. Још више они греше у методолошком смислу. Они губе из вида да су категорије „тежина", „опасност" таквог карактера да преко њих у систему казненог права, под одређеним околностима, може доћи до суштинског, квалитативног преображаја једног вида деликта у други.

Друга група грађанских теоретичара иступила је са квалитативним концептом разликовања кривичног дела и дисциплинског деликта. Најтипичнији представник овог грађанског концепта је Биндинг. По њему, службена кривична дела се одликују тиме што она, с једне стране, представљају напад на разна права и правна добра која су поверена службеном лицу у вршењу службе, а, с друге, напад на државу, јер се власт ове злоупотребљава приликом извршења кривичног дела. Насупрот томе, дисциплински деликт се увек испољава као нарушавање чисто унутрашњих односа службе, тј. у непоштовању захтева који долазе од виших службених инстанци(30).

Мада се овај концепт залаже за квалитативно, суштинско разликовање службених кривичних дела и дисциплинског деликта, по нашем мишљењу, у њему нема ништа на темељу чега би се могло да заснује једно одиста квалитативно, садржинско поимање предметног разграничења.

Као и свуда где грађанска наука својим, у суштини, увек нормативистичким мисаоним конструкцијама, покушава да продре у материјалну страну овог разграничења, она остаје на пола пута. Увек методолошки осујећена својим филозофским идеализмом, она не успева да открије праву, материјалну бит појединих видова неправа.

Марксистичка правна наука у анализи разграничења службених кривичних дела од дисциплинских деликата полази од реалних чињеница. Она при томе разликује две врсте службених кривичних дела и, у зависности од тога о којој врсти кривичних дела се ради, она их разграничава по основи два критеријума: када службена кривична дела имају различиту нормативноправну садржину од дисциплинских деликата, онда као критеријум њиховог разграничења служи различитост њихових норма-

(29) Meves, *Berbrechen und Vergehen im Amte*, in *Fr. Holtzendorffi Handbuch des deutschen Strafrechts*, Berlin, 1874, *t.* I, *p.* 944.

(30) K. Binding, *Lehrbuch des gemeinen Deutschen Strafrechts*, Berlin, *tom.* II, B. z. A. Leipzig, 1905, *p.* 390, 401—403.

тивноправних бића(31). Разграничење ове врсте кривичних службених дела са дисциплинским деликтом је релативно лак посао: треба само извршити пажљиву анализу свих нормативноправних обележја једног и другог деликта и утврдити шта је оно што их у нормативноправном смислу раздваја.

Али, ствари се компликују када службена кривична дела имају сродну нормативноправну садржину са дисциплинским деликтом. Тада се поставља питање шта ће послужити као основа за оцену када ћемо моћи утврдити постојање службеног кривичног дела, а када ћемо рећи да је посреди дисциплински деликт?

Марксистичка правна наука основу за ту оцену налази у критеријуму друштвене опасности(32). Ако дело у питању испољава већи степен друштвене опасности, онда ће се радити о кривичном службеном делу, а када дело буде испољило мању друштвену опасност, у питању ће бити дисциплински деликт.

Социјалистичко законодавство пружа и један, у приличној мери, конкретизован критеријум за ово разграничење. Оно, наиме, поставља принцип по којем нема кривичног дела, и поред постојања свих нормативноправних услова, ако се дело може да оквалификује као дело незнатне друштвене опасности. Иако имамо посла са делом које се може да оквалификује у смислу кривичног права као дело незнатне друштвене опасности, отвара се перспектива за подвођење дела под одговарајући законски опис дисциплинског деликта: ако дело у питању остварује онај интензитет друштвене опасности који је нужана социолошка претпоставка постојања дисциплинског деликта, дело ћемо дефинисати у смислу дисциплинског права.

ПРЕДВИЂЕНОСТ КАО КРИТЕРИЈУМ РАЗГРАНИЧЕЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА И ДИСЦИПЛИНСКОГ ДЕЛИКТА

Кривично дело, као забрана кривичног права, карактерише строга примена начела предвиђености, законитости деликта. Ту влада строги принцип — нема кривичног дела без закона. Овај принцип у кривичном праву има два значења. Прво је да се не може сматрати кривичним делом једно дело које, пре него што је извршено, није правним прописом предвиђено као такво. Други аспекат овог принципа продубљује материјалистичко поимање законитости у кривичном праву: кривично дело, као забрана одређеног понашања, може бити предвиђено само оним правним прописом који у систему правних норми има ранг закона. Како је закон

(31) Треба указати да међу марксистичким теоретичарима има аутора који се у разграничењу службених кривичних дела и дисциплинског деликта заустављају на нормативно правном моменту. Тако Јампољскаја пише да се „дисциплинска одговорност државних службеника јавља као резултат нарушавања одређених правних норми. У томе се и састоји правни основ дисциплинске одговорности." (С. А. Jampolskaja, *Služebnaja disciplina i disciplinarnij prostupok*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo", 2. 1947. Како овај аутор указује само на формално-правну страну питања, не указујући какве се материјалне основе примене државне принудне силе имају у виду код дисциплинске санкције, јасно је да она као критеријум разграничења службених кривичних дела и дисциплинских деликта узима само формално-правну садржину њихових законских бића.

(32) М. Перовић, *О разграничењу кривичне, административно-казнене и дисциплинске одговорности*, „Народни правник", 2, 1948.

после устава најзначајнији општи правни акт, то се тиме обезбеђује још један облик законитости кривичног дела: кривично дело се може прописивати путем општег правног акта који се доноси у строжијем, принципијелнијем законодавном режиму него што је то случај са нижим, подзаконским актима.

Начело законитости дисциплинског деликта, за разлику од кривичног дела, има нешто друкчију функцију. Пре свега, дисциплински деликт може бити предвиђен не само законом већ и актима самоуправних радних организација. Већ сâма та чињеница одузима нешто у строгости начела законитости: јер различите самоуправне радне организације, које могу имати различите погледе на повреду радне дисциплине (у зависности од фактичког стицаја разних околности, специфичности њиховог пословања и сл.) могу различите видове понашања оквалификовати или не оквалификовати као повреду радне дисциплине, односно један исти тип недозвољеног понашања оквалификовати као тежи или лакши облик дисциплинског деликта(33). С друге стране, и када се предвиђа било у закону или другом државном пропису било у општем акту самоуправних радних организација, никад се не наводи исцрпно цео могући списак дисциплинских повреда, већ се само означавају типични облици понашања који се могу третирати као дисциплински деликт. Овде је начело законитости дисциплинског деликта на неки начин допуњено методом аналогије, што, свакако, представља неку врсту коректива начела *nullum crimen sine lege*.

Међутим, ово одступање у примени поменутог начела не даје за право да се мисли да је на подручју дисциплинског права искључена његова примена(34). Напротив, ту можемо истаћи и једно место из мноштва наших позитивних прописа који предвиђају дисциплинске деликте и дисциплинску одговорност, где се начело предвиђености дисциплинске повреде поставља на врло стриктној основи. То је члан 132. Закона о управи СР Србије, у којем се дословно каже: „Радник одговара само за повреду радних обавеза које су у време извршења биле утврђене законом или прописом заснованим на закону(35).

У основи модификована, примена начела нормативноправне предвиђености дисциплинског деликта није условљена лабавијом казненопоправном политиком законодавства у области дисциплинског права. Ради се ту само о једној еластичнијој казненоправној политици која води рачуна о томе да пошто су „захтеви правилног рада службе тако разноврсни и широки, то нема могућности и потребе да се они изричито набрајају и да се изричито одређују и означавају дисциплински преступи, нарочито они лакше природе — дисциплинске неуредности"(36). Законски прописи дисциплинског права доносе читав регистар дисциплинских повреда, чиме формулишу један општи критеријум, један општи принцип о томе шта треба одређивати као повреду радне дисциплине. Овлашћење које је да-

(33) Ово произилази из плуралистичког карактера самоуправних интереса друштвено организованог рада. Вид. опширније о томе: Е. Кардељ, *Правци развоја политичког система социјалистичког самоуправљања*, Београд, 1978, *стр.* 107—109.

(34) Н. Стјепановић, *Административно право ФНРЈ, општи део*, Београд, 1954, стр. 278.

(35) „Службени гласник СР Србије", 52, 1974.

(36) М. Перовић, *О разграничењу кривичне административно-казнене и дисциплинске одговорности*, „Народни правник", 2, 1948.

то самоуправним радним организацијама у прописивању дисциплинских повреда никако не значи да су оне тако „слободне" да могу произвољно да одређују шта ће се у њиховој средини сматрати дисциплинском повредом. Радне организације, ма како биле самоуправне и аутономне, не могу пренебрегавати општи курс социјалистичког поимања исправности рада и радне дисциплине, који су утемељени у систем организације удруженог рада. И онда када оне, у прописивању дисциплинских повреда, у извесном смислу, прибегавају примени метода аналогије, у крајњој анализи налазе се на линији поштовања социјалистичке законитости у казненоправној политици.

СУБЈЕКАТ КАО КРИТЕРИЈУМ РАЗГРАНИЧЕЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА И ДИСЦИПЛИНСКОГ ДЕЛИКТА

Субјекат као критеријум разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта има две димензије: једну која се тиче свих кривичних дела и дисциплинских деликата и другу која има у виду разлику субјекта службених кривичних дела наспрам дисциплинског деликта. Са гледишта прве димензије субјекти ова два деликта се разликују по томе што већину кривичних дела могу учинити сва урачунљива лица, а дисциплински деликт само урачунљива лица у радном односу. Са гледишта друге димензије ови се субјекти у принципу не разликују: службена кривична дела, по правилу, могу извршити само лица у радном односу (у одређеним случајевима као субјекат ових дела може се јавити лице које није у радном, у службеном односу, на пример, када лице ван радног односа учини кривично дело мита).

Физичко и правно лице као критеријум разграничења

Са становишта овог критеријума између кривичног дела и дисциплинског деликта нема никакве разлике. И кривично дело и дисциплински деликт може извршити само физичко лице. Правно лице је искључено из круга и кривичноправних и дисциплинско-казнено правних субјеката. У природи је дисциплинске одговорности, као и кривичне, да буде везана за физичко лице, да буде индивидуална, лична одговорност. Из истих казненоправних разлога, из којих је искључена опортуност кривичне одговорности, одбацује се могућност дисциплинско-казнене одговорности правног лица.

Узраст као критеријум разграничења

Институт узраста има посве други смисао у кривичном праву него у дисциплинском. Док се за кривично дело, у принципу, увек може поставити узраст учиниоца као психо-физички услов постојања кривичноправног субјективитета, код дисциплинског деликта питање узраста је, такорећи, априорно избегнуто: ту се уопште не може поставити питање уз-

раста учиниоца деликта, јер овај може извршити само лице са својством радника, а ово се својство може стећи само са одређеним узрастом, са навршених 18 година, односно са најмање навршених 14 година живота(37).

Урачунљивост као критеријум разграничења

У погледу урачунљивости не постоји никаква начелна разлика између кривичног дела и дисциплинског деликта. И за постојање дисциплинског деликта и дисциплинске одговорности, као и у оквиру кривичног права, потребно је да је учинилац урачунљив, тј. да је способан да управља својим поступцима, као и да схвати њихов смисао. Овај се однос решава применом аналогије(38).

Разлика, међутим, постоји у техничко-правном смислу. Док се у кривичном праву о урачунљивости, као услову кривичне одговорности, говори изричито, она се у дисциплинско-казненом законодавству само подразумева.

Виност као критеријум разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта

Виност је нужна субјективна претпоставка постојања и дисциплинског деликта и дисциплинске одговорности. У функцији дисциплинске одговорности виност је предвиђена у више позитивних прописа који уређују ову материју. Тако у члану 5. Закона о међусобним односима радника у удруженом раду изричито стоји „да радник одговара за повреду радних дужности коју учини својом кривицом, тј. умишљајно или из нехата"(39). Како се ништа друго не каже о установи виности у позитивном дисциплинско-казненом праву, може се аналогно узети да виност има исто значење које та установа има и у кривичном праву, тј. да је виност конститутиван елеменат општег појма дисциплинског деликта и неопходна субјективно-логичка претпоставка установе дисциплинске одговорности.

Закључак би, према томе, био да између кривичног дела и дисциплинског деликта нема никакве разлике у погледу категорије виности.

У грађанској литератури, међутим, наилазимо на теоријску дистинкцију између службених кривичних дела и дисциплинског деликта према тежини виности(40). Учинилац врши кривично дело када намерно повређује захтеве службене дужности, а онда када повреду службених захтева учини из нехата, врши дисциплински деликт.

---

(37) Н. Стјепановић, *Административно право ФНРЈ, општи део*, Београд, 1954, стр. 279.

(38) Н. Стјепановић, *Управно право ФНРЈ, општи део*, Београд, 1958, стр. 409.

(39) „Службени лист СФРЈ", 8, 1975.

(40) Тако у немачкој литератури мисли T. Mittermaiz, *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen Penlichen Rechte*, *t.* I, *p.* 748, у француској теорији тог мишљења су A. Chauveant и F. Helie, *Theorie du Code penal*, Paris, 1887—1908, *t.* II, *p.* 603—604. Ово схватање има покојег присталицу и у совјетској литератури: V. S. Utevskii, *Obščee učenie o dolžnostnih prestuplenijah*, Moskva, 1948, *str.* 418—426. Сви ови аутори су наведени према М. Радовановићу, *Разлика између кривичних дела против службене дужности и дисциплинских повреда*, „Правни живот", 11—12, 1957.

Тачно је да постоји велики број службених кривичних дела код којих је за остварење законског бића кривичног дела потребна намера. Али је, с друге стране, такође, тачно и то да се службена кривична дела могу да остваре и из нехата, као што има и таквих дисциплинских повреда које се врше са одређеном намером. Отуда, иако се не може пренебрегнути чињеница да је моменат намере веома значајно обележје знатног броја службених кривичних дела, тај моменат се не може узети као начелан критеријум разликовања кривичног дела од дисциплинског деликта.

САНКЦИЈЕ КАО КРИТЕРИЈУМ РАЗГРАНИЧЕЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА И ДИСЦИПЛИНСКОГ ДЕЛИКТА

Санкције као критеријум разграничења кривичног дела и дисциплинског деликта показују неколико значајних разлика између ова два вида неправа: у погледу основа примене, циља и модалитета.

У вези основе примене кривичне и дисциплинске санкције у грађанској теорији се истиче да разлику између кривичног дела и дисциплинског деликта треба тражити у томе што држава преко својих установа и органа примењује санкције за дисциплински деликт у својству господара према својим службеницима због неиспуњавања обавеза према служби, а право на кривично кажњавање држава изводи из своје функције заштитника државно-друштвеног поретка.

Са становишта материјалистичког поимања права и правних установа, основ државног права за примену казнених санкција лежи у њеном друштвено-политичком положају званичног представника владајуће класе. Због тога са овог општег теоријског становишта не може постојати разлика у основу примене ових двеју врста казнених санкција.

Самоуправљање, као историјски нов концепт положаја радника у материјалној и општој друштвеној производњи, баца квалитативно нову светлост на однос кривичне и дисциплинске санкције. Док кривична санкција, као најтежи вид државно-друштвене забране, под дејством самоуправног преображаја, још није изгубила строго државни карактер, дотле је у области дисциплинске одговорности дошло до корените промене. Радна дисциплина у самоуправно организованој производњи није више само захтев који држава — друштво постављају пред радника као припадника аутономне, самоуправне радне асоцијације. Радна дисциплина у новим југословенским условима заснива се на самоуправљању радника у организацијама удруженог рада на бази друштвене својине на средствима за производњу, опште подударности интереса радног колектива са интересима радника и сваког појединца у њему и начелу награђивања према уложеном раду. Другим речима, радник у процесу производње, ослобођен класне експлоатације, радну дисциплину свесно и слободноо прихвата као своју обавезу, јер је она сада непосредно у функцији остварења његовог материјалног и општег друштвеног интереса.

На овој друштвено-политичкој основици долази до неке врсте поделе дисциплинске „власти" друштва — државе и радника удружених у друштвени рад. Зато се може рећи да дисциплинска санкција, за разлику од кривичне, у условима самоуправљања свој основ налази, с једне

стране, у државно-друштвеној „вољи", а, с друге, у слободно израженом интересу радника да прихвате радну дисциплину као услов напретка друштвеног рада, односно дисциплинску одговорност као свесно прихваћени друштвени чин пред својом радном средином и државно-друштвеном целином,..." у условима и односима узајамне зависности, међусобне демократске одговорности.(41)

Разлика у погледу сврхе, циља између дисциплинске и кривичне санкције је очита. Кривична санкција, будући да се простире на много важније аспекте друштвених односа, има пред собом много амбициозније циљеве него дисциплинска санкција. Ако примена кривичне санкције на свим битним секторима друштвених односа тежи да постигне поштовање правно заштићених вредности и интереса вршећи утицај на целину друштва и на све његове чланове посебно, дисциплинска санкција има скромнији задатак: она има за циљ да заштити интересе целисходности организације удруженог рада и да помогне изграђивању типа радника са новим морално-етичким и морално-професионалним квалитетима.

У погледу регистра санкција за кривично дело и дисциплински деликт постоје, такође, значајне разлике. Пре свега, док држава строго одређује услове примене кривичних санкција, дотле радне организације имају широка овлашћења у одређивању режима примене дисциплинских санкција. Тако се Законом о међусобним односима радника у удруженом раду уз поједине врсте санкција за њих, већ се само одређује да организације удруженог рада, тј. њихови дисциплински органи, у складу са законом, утврђују санкцију за сваки конкретан дисциплински деликт (члан 45. ст. 2. поменутог Закона).

Указаћемо и на још неколико мање важних разлика између казнених санкција за кривично дело и дисциплински деликт:

а) за разлику од кривичног, дисциплинско законодавство не успоставља главне и споредне санкције, које би се изрицале уз главну санкцију;

б) за разлику од кривичних закона, дисциплински прописи не предвиђају кумулативну примену дисциплинских санкција за исти дисциплински деликт;

в) док се у кривичном праву за свако кривично дело одређује и врста и мера одговорности, не постоји ни један дисциплински пропис који, уз предвиђену дисциплинску повреду, одређује и врсту и степен дисциплинске одговорности.

(41) Е. Кардељ, *op. cit.*, стр. 123.

SUMMARY

THE CRIMINAL OFFENCE AND THE MINOR (DISCIPLINARY) OFFENCE

The question of explanation and differentiation between the criminal offence and the minor (disciplinary) offences, as a relatively light form of legally prohibited conduct, it may be freely stated here, in our science at least, has completely been neglected. There is indeed no excuse for it. On the contrary, today, when disciplinary responsibility, in the conditions of the present day, has become a more significant form of legal responsibility, it has become necessary to analyse the question of the relation between the disciplinary offence and the criminal offence, which is considered to be the most severe form of responsibility in the legal order.

The author has attempted to analyse the relation between the criminal offence and the disciplinary offence, seeking to reveal their complementary features as well as the difference between them in respect of all the questions which are significant for the establishment of the concept of a legal offence (delict): the object, the social endangerment, the offender (age, accountability, guilt), and sanctions.

It should be particularly stressed here that the author, adhering to materialistic legal method, has paointed to the fact that main criterion for the conceptual differentiation between the criminal offence and the disciplinary offence is the degree of endangerment to society and legally protected property and values by these two offences.

RESUMÉ

L'ACTE CRIMINEL ET LE DÉLIT DISCIPLINAIRE

La question déclaircissement et de délimitation d'acte criminel et du délit disciplinaire, comme une forme d'acte juridiquement illicite, mais relativement aisé, n'est pas suffisamment approfondie, en ce qui concerne notre doctrine. Is est cartes qu'il n'en existe pas des raisons justificatives. Au contraire, en temps présent, dans nos conditions, on est conscient d'omniprésence du responsabilité disciplinaire, mais aussi qu'il existe le problème de détermination du rapport entre le délit disciplinaire et l'acte criminel qui est la plus difficile forme de responsabilité en ordre juridique.

L'auteur e essayé d'analyser le rapport entre l'acte criminel et la délit disciplinaire, en cherchant leurs congruences et leurs différences à tous poins de vue qui sont importants à definir la notion d'un délit:l'object, le danger social, le sujet (l'âge, responsabilité de ses actes, la culpabilité) les sanctions.

Il faut mentionner que l'auteur, en utilisant la méthode de matérialisme juridique, a démontré que le critère principal pour distinguer les notions d'acte criminel et de délit disciplinaire est le degré de danger que ces délits provoquent aux certains sociaux-juridiques bien et valeurs.

UDK — 347.6(485)

Anders Agell,
професор приватног права Универзитета у Упсали

ВАНБРАЧНА ЗАЈЕДНИЦА У ШВЕДСКОЈ(*)

1. Уводне напомене

Шведска и поједине републике у Југославији су биле спремније од осталих држава у Европи да озаконе ванбрачну заједницу. У Шведској је таква заједница врло раширена, вероватно више него у било којој другој европској земљи. (Данска свакако, има развитак сличан Шведској). Социолошка ситуација у различитим крајевима Југославије ми је мање јасна, будући да сам посетилац из иностранства.

Уз поштовање социологије, као и идеологије и законодавства, вероватно постоји основ за поређења и питања као што су: Колико је раширена ванбрачна заједница? Који разлози наводе људе да живе заједно, не закључујући ону врсту уговора коју нуди брак? Има ли потребе да се учине измене у прописима о форми брака? Каква су начелна разматрања руководила законодавца у погледу односа брачних прописа и потреба за увођењем решења за невенчане парове? Шта би требало да буду начелна разматрања? Какве ће бити дугорочне последице правног и социолошког развитка последњих година у погледу стопе закључења бракова и потреба развитка законодавства?

Питања која се тичу правне политике зависе од сложених процена и немају једноставне одговоре. Такође изгледа могуће да се правна и социолошка ситуација у Шведској разликује од одговарајуће ситуације у Југославији у мери која мора утицати и на одговоре о правној политици. Ја се, свакако, надам да ће читалац у погледу југословенске сцене показати интерес за постављање истих оних питања која ћу размотрити с обзиром на Шведску у последњем делу чланка, по излагању чињеничнога стања(1).

(*) Чланак, уз извесне измене, представља предавање које је проф. Агел одржао као гост на Правноме факултету у Београду у новембру 1983. г.

(1) Овај чланак је заснован на ауторовим обухватнијим списима. В. нарочито књигу *„Samboende utan äktenskap. Rättläge och rättspolitik"* (Ванбрачна заједница. Правне чињенице и правна политика.) 1982. и чланак: *Шведско законодавство о браку и ванбрачној заједници: путовање без одредишта*, „American Journal of Comparative Law", 29, 1981. стр. 285. и даље.

Свакако да је ванбрачну заједницу могуће посматрати и из много шире, упоредне перспективе. Вид. нпр. J. Ekelaar and S. N. Katz, *Marriage and Cohabitation in Contemporary Societies*, Butterworths, Canada 1980. (књига је заснована на конференцији организованој 1979. г. од стране Међународног друштва за породично право у сарадњи са Правним факултетом Универзитета у Упсали), „Amer. Journal of Comparative Law", 29, 1981. Nr 2 (са чланком и о југословенском праву од Петра Шарчевића са Ријеке) и M. A. Freeman and C. M. Lyon, *Cohabitation without Marriage*. An Essay in Law and Social Policy, Gower Publishing Co. England, 1983.

2. Основна начела о браку и деци

Излагање о ситуацији ванбрачних парова, које следи, захтева извесна обавештења о законодавству о браку и деци.

Шведски законик о браку из 1920. г. је ревидиран у два маха. Један владин комитет (Комитет за породично право) ради од 1969. г. и учинио је два предлога. Први извештај комитета је довео до нових прописа, које је Риксдаг усвојио 1973. г., о условима за закључење и раскид брака. 1981. г. објављен је још један извештај, који се бави економским последицама брака, а такође предлаже и увођење посебне главе о ванбрачној заједници у нов Законик о браку. Овај последњи извештај је на уобичајени начин достављен бројним судовима, другим властима и организацијама, ради коментарисања. Целокупни материјал је сада на разматрању у Министарству правде. Предлог новог законика о браку се у Риксдагу не може очекивати пре 1985. г.

Амандмани из 1973. г. су означили поједностављење прописа о ступању у брак и његовом раскиду. Никада нису постојали прописи који би грађанску форму брака чинили обавезном у шведскоме праву. Прихвата се било грађанска, било црквена форма. Законодавство из 1973. г. је укинуло *брачне сметње*. Душевна болест је укинута као таква сметња, мада се брак не може склопити ако једна од странака нема пословну способност. Преостало је свега неколико брачних сметњи. Није чудо што је постојање брака сметња да се поново склопи брак. Тако исто, лице мора достићи доба зрелости, 18 година, или добити дозволу за склапање брака од првостепеног управног суда. Наравно, такође је забрањено склопити брак са претком, или са сестром односно братом. Међутим, полубрат може добити дозволу да се ожени својом полусестром, што се сматра прихватљивим, бар уколико странке нису заједно одрасле.

Бракоразводни узроци у законодавству из 1973. г. су засновани на идеји да треба поштовати жељу једног од супружника да оконча брак. Стога прописи о разводу не зависе ни од каквог посебног истраживања да ли је брак трајно разваргнут, нити питања о кривици (прељуба, напуштање итд.) играју било какву улогу. Супружници могу добити тренутан развод, уколико обоје желе да се раставе, а ниједан се не стара о деци испод 16 година. У одсуству било којег од ова два услова супружници се морају подвргнути раздобљу за предомишљање од шест месеци по покретању поступка, да би се спречили разводи на брзину кад има деце или један од супружника хоће да настави брак. По истеку рока за предомишљање (у току којег супружници могу изабрати да живе одвојено или не), сваки од супружника може захтевати доношење пресуде о тренутном разводу. Тако, ако само један од супружника хоће развод, он или она, може га добити по истеку мандатног раздобља. За споразумни развод никад није услов да су супружници унапред постигли договор у погледу старања о деци, обавеза издржавања или поделе имовине.

Ваља приметити да је законодавство из 1973. г. укинуло кривицу за разваргнуће брака као услов за наступање правних последица уопште, а не само за развод као такав. По томе начелу ова нема утицаја нпр.

на право на алиментацију; да ли је бивши супружник, по мишљењу друге странке, проузроковао развод својим понашањем.

Шведско законодавство допушта закључак да се брак схвата као уговор између супружника, који увек може бити окончан, одмах или по истеку рока за предомишљање од шест месеци, а брачни прописи су ослобођени моралистичких ставова и баве се искључиво практичним проблемима, који су пре свега економске природе.

Мало обавештење о економским последицама брака се овде указује неопходним. Законодавство је у нордијским земљама засновано на начелу да је сваки од супружника искључиви сопственик добара која је имао у својини у тренутку закључења брака, као и добара стечених у току трајања брака. Истовремено, сваки је супружник одговоран само за своје сопствене дугове (искључујући оне за вођење домаћинства). Ова независност супружника у погледу својине и дугова је међутим, комбинована са начелом *процењене заједничке имовине* у томе смислу што вредност имовине сваког супружника мора (по одбитку супружникових дугова) бити једнако подељена између супружника у случају развода или смрти. (Штавише, у случају смрти супружник је позван на наслеђе, уколико нема деце.) Брачном погодбом, закљученом у посебној форми, пре или за време брака, супружници могу искључити сву своју имовину или њен део из система процењене заједнице.

Не постоје посебни прописи о деци родитеља који живе у ванбрачној заједници. Таква деца припадају категорији ванбрачне деце. Према Законику о родитељима и деци (из 1949. г. са доцнијим амандманима) разлика да ли је дете рођено у или ван брака данас игра врло ограничену улогу. Прописи о утврђивању *очинства* су, међутим, друкчији, будући да се претпоставља да је супруг отац детета које роди његова супруга. Очинство ванбрачног детета се мора утврдити очевим признањем или судском пресудом. Са сличних разлога *старање* о детету аутоматски припада родитељима заједнички, ако су у браку, али искључиво мајци ако је неудата. Чак и разведени или невенчани родитељи могу стећи заједничко старање. *Бивши супружници* (од 1983. г.) аутоматски задржавају заједничко старање после развода, уколико нико од њих не постави захтев да старање искључиво њему припадне, а суд не утврди да је продужење заједничког старања очигледно противно најбољем интересу детета. *Невенчани родитељи* су, било да живе у ванбрачној заједници или не, овлашћени да путем обичне регистрације стекну заједничко старање, уколико су обоје за такво решење.

У случају спора о старању прописи су исти за сву децу; спор треба да се реши уз поштовање најбољег интереса детета. Чак су и прописи о издржавању исти за сву децу. Што се *презимена* детета тиче, старатељ може изабрати презиме једног од родитеља за детиње презиме. Уколико су родитељи у браку, а узели су исто презиме, дете рођено у браку, природно, добија ово презиме. (Само венчаним супружницима је нормално допуштено да узму једно од презимена странака за заједничко.) Ако избор није учињен и родитељи немају заједничко презиме, дете добија презиме мајке, без обзира на чињеницу да ли је рођено у браку или не.

3. *Идеологија неутралности спрам брака и ванбрачне заједнице*

Прописи који ванбрачну заједницу стављају у исти ранг с браком уведени су у шведско право друштвеног благостања још четрдесетих и педесетих. У последњих двадесет година међутим, добили смо систематичнији приступ проблему бављења ванбрачном заједницом. 1969. година је посебно значајна, јер су тадашње владине директиве комитету за породично право увеле идеју да законодавство треба да буде неутрално према облику у којем пар живи заједно, било брачно или ванбрачно. „Идеји о неутралности" су, у ствари, дата два потпуно различита тумачења, која се примењују у различитим деловима законодавства. У праву друштвеног благостања и пореској праву оно значи у начелу једнако третирање брака и ванбрачне заједнице. Уколико се ради о унутрашњим односима између човека и жене у ванбрачној заједници, правац је други. Прописи о браку се у начелу не примењују, али се изједначење путем законодавства препоручује у мери која одговара специфичним, практичним и друштвеним потребама, а посебно да би се лицу у ванбрачној заједници пружила основна заштита. Ова идеологија изазива значајне теоретске проблеме, који овде не могу бити у потпуности размотрени. О томе ћу питању, у извесној мери, учинити коментар на крају овога чланка.

Приказ шведскога законодавства о ванбрачној заједници се руководи питањем: До које је мере у шведској праву ванбрачна заједница изједначена с браком? Ваља се ипак, подсетити да у појединим областима законодавства правне последице могу бити засноване и на каквој широј категорији, која обухвата и односе друкчије од брака и браку подобне заједнице живота мушкарца и жене. Пример из шведског законодавства је право на накнаду штете због губитка храниоца, које је засновано на чињеници да је тужилац „зависно од помоћи" преминулог лица (в. Закон о накнади штете). У другим законима правне последице су засноване на „блиској повезаности" двају лица (могли би се навести примери из Законика о извршењу и Законика о грађанској поступку).

4. *Ванбрачна заједница у пореској праву и праву друштвеног благостања*

У готово свим извештајима комитета последњих година, који су се односили на пореско право или друштвено благостање, прихваћено је као полазна тачка да се према ванбрачној заједници мушкарца и жене поступа на исти начин као према браку. Мерила за једнако поступање се ипак, разликују у различитим законима. До недавно је било уобичајено решење да се изједначење заснује на постојању заједничке деце лица у ванбрачној заједници или на њиховом претходном браку. Ово је решење преузето у *законима о опорезивању прихода* из 1960. г. У то време су приходи супружника заједно представљали основицу за опорезивање, што је, с обзиром на високи маргинални порез, било врло неповољно. Увођењем једнаког поступања према лицима у ванбрачној заје-

ници и супружницима законодавац је желео да спречи лица у ванбрачној заједници да невенчавањем избегну непогодности које су погађале брачне парове. (Данас су, међутим, супружници, као и лица у ванбрачној заједници, под поменутим условима, одвојено опорезовани за приход од рада, а заједнички за приход од капитала.)

Исти услов (да су лица која живе у ванбрачној заједници претходно била у браку једно с другим, или да имају, или да су имала заједничко дете) примењен је у Закону о социјалноме осигурању у погледу обрачунавања *основне пензије* или *права на удовичку пензију* у томе систему. Ваља напоменути да удовица може добити по смрти супружника и *допунску пензију*, која се обрачунава према приходу преминулог. Међутим, *жена која је живела у ванбрачној заједници* не може по Закону о социјалноме осигурању добити допунску пензију, као удовица. Разлог је овоме тај што се сматра да једино основна пензија, а не и допунска, представља такво основно обезбеђење, какво оправдава једнако поступање према жени која надживи мужа у ванбрачној заједници, као и према удовици.

Постоје, међутим, многи закони по којима су лица у ванбрачној заједници изједначена са супружницима иако *немају* заједничко дете и нису претходно била у браку једно с другим. Могли би се поменути примери закона о *осигурању од повреда на раду, смештајним погодностима за породице са ограниченим приходом, студентским зајмовима за више образовање* и *помоћи породицама лица која подлежу војној обавези.* Услови под којима се ванбрачној заједници даје правни учинак, разликују се. Обично се законски текст односи на постојање браку подобне заједнице живота, што је по могућству комбиновано са позивом на заједничко домаћинство и трајну везу. Прописи често доводе до тешкоћа приликом примене.

Кад се једнако поступање као према браку ограничава на случајеве ванбрачне заједнице у којој постоји дете (или претходни брак међу странкама), обично се наводе два разлога. Један је да је примена олакшана поменутим условима. Други је да је фактичка сличност са браком најјаснија, чак и у погледу правно-политичких разматрања, онда кад постоји дете. Међутим, у извештајима комитета о посебним питањима пореског права и права друштвенога благостања стављени су последњих година предлози да се одустане од захтева за дететом (или претходним браком међу странкама) као услова за изједначење ванбрачне заједнице и брака. (Такви су предлози учињени и од стране комитета чији је задатак хармонизовање врло сложеног система социјалних погодности у Шведској. Предлог, бар засад, није озакоњен).

5. *Ванбрачна заједница у породичноме и стварноме праву*

Међусобни односи партнера у ванбрачној заједници представљају, на известан начин, језгро питања о томе које правне последице треба придати ванбрачној заједници? Као што је напред казано, правац који је изабрало шведско законодавство сматра да се потпуни учинак брака не може применити на ванбрачну заједницу, али да законодавство треба

да пружи решења и за ову, у мери која је оправдана друштвеним и практичним потребама. Јасно је да је шведски законодавац више наклоњен да пропише таква решења, него да проблеме препусти прецедентноме праву. Ипак, постоји неколико случајева, пресуђених пред Врховним судом, који се односе на посебна питања, која законодавство није решило. У једном случају из 1975. г. једној млађој жени, која је надживела свог много старијег ванбрачног партнера, није признато *право на накнаду из његове имовине* за рад у заједничкоме дому у корист друге странке(2). Сматрало се да је, као у браку, рад обављен у интересу обеју странака и као део заједничког живљења.

Пошто се систем процене заједничке имовине супружника (уп. горе, под 2.) не може применити на лица у ванбрачној заједници, питање о својини је одлучујуће за *право на предметима који припадају ванбрачним партнерима* по окончању заједничког живота. Може се говорити о претпоставци сусвојине на *покретним стварима* (намештај и сл.), које је један од партнера купио за заједничку употребу, уколико су обе странке имале сопствени приход и обе наизменично куповале ствари за заједничку употребу. Случајеви који се тичу *куповине непокретности* за заједнички боравак од стране једног партнера су свакако сложенији, а имају и већи економски значај. Пошто куповина непокретности мора бити закључена у писменој форми полазишна тачка је да је сопственик само онај партнер који је непокретности купио у своје име. Ипак, Врховни суд је у једном броју одлука, почев од 1980. г. био склон да призна сусвојину ванбрачних партнера(3). Изгледа да је одлучујући чинилац био да ли је ванбрачни партнер који *није* званични купац економски допринео куповини непокретности од стране другог партнера. Економски допринос појединачној куповини и чињеница да је непокретност купљена за заједнички боравак сматрани су довољним за закључак да су ванбрачни партнери имали *прећутну намеру* да постану сувласници. Међутим, досада (новембар 1983.) пред Врховним судом није било случајева у којем би се поставио проблем, да ли прећутна сусвојина производи било какве последице према повериоцима или у односима с трећим лицима. Ова сусвојина можда нема таквих последица док се, путем уговора или судском одлуком, не преобрази у „отворену" сусвојину.

Могућност постојања сусвојине пружа ванбрачним партнерима удео у економској вредности заједничког стана, на пример. *Постоји додуше и посебан закон из 1973. г. који уређује право лица у ванбрачној заједници на заједнички стан.* Заснован на сличном старијем закону, који се односи на супружнике, овај закон допушта ванбрачном партнеру с највећом потребом за смештајем да задржи стан по престанку ванбрачне заједнице, чак и уколико је закупац други партнер. (Закон не даје право на преузимање непокретности чији је сопственик други партнер.) Уколико нема деце закон се примењује само кад постоје „посебни" разлози: нпр. жена је у другом стању или је ванбрачна заједница била веома дуготрајна.

(2) Вид. „Nytt Juridiskt Arkiv" (NJA) I 1975, p. 298.
(3) Вид. NJA I 1980. p. 705, 1981. p. 693, 1982. p. 589, и 1983. p. 550.

Лица у ванбрачној заједници не подлежу обвези плаћања издржавања једно другом ни у току, ни по окончању заједнице. Ипак фактичка економска јединица, какву чини ванбрачна заједница, је утицала на изграђивање правила о алиментацији или издржавању у односу према трећим. Та правила су уведена у Законик о браку и Законик о родитељима и деци 1978. г.

Алиментација бившем супружнику после развода подложна је измени у погледу „промењених околности". Према овоме правилу алиментација може престати уколико бивши супружник (по правилу жена) поново склопи брак или заснује ванбрачну заједницу са новим партнером. Али ваља приметити да ни поновни брак ни заснивање ванбрачне заједнице не гасе аутоматски обвезу плаћања алиментације. (У позадини ове ситуације лежи чињеница да обвеза плаћања алиментације по разводу постоји само онда кад је друштвена потреба сасвим јасна.)

Ванбрачна заједница може такође умањити обавезу једног од ванбрачних партнера да *плаћа издржавање детету* с којим не живи заједно. При израчунавању висине издржавања родитељ је овлашћен да из прихода издвоји износ за сопствене животне трошкове, а уколико постоје „посебни разлози", и за брачног друга с којим живи. („Посебни разлози" могу бити различити разлози који брачног друга доводе до немогућности да сам зарађује за живот.) Законски пропис о издвојеном износу предвиђа да ће „са брачним другом бити изједначено лице које са дужником издржавања живи у трајној ванбрачној заједници, у којој имају дете". Чињеница да лица у ванбрачној заједници имају заједничко дете производи још једну последицу у погледу правила о издржавању. Постоји стара обавеза брачног друга да допринесе издржавању детета другог брачног друга. 1978. г. је ова дужност проширена, те се примењује и на *децу друге странке* у ванбрачној заједници, мада једино под поменутим условом да партнери имају и заједничко дете. (Оправдање овога проширења правила било је у томе што се сматра да сва деца у новој породици треба да имају исти стандард, било да су деца оба или само једног од партнера.)

Из области стварнога права може се, најзад, додати и да постоји посебна одредба у новоме Законику о извршењу (1981. г.) која супружнике и лица у ванбрачној заједници, под условима браку подобним, ставља у исту ситуацију у односу према повериоцима у погледу терета доказивања својине на стварима у заједничком домаћинству.

6. *Извештај комитета за породично право од 1981. г.*

За сада је од посебног значаја садржајан извештај који укључује нацрт измењеног Законика о браку, који је комитет за породично право поднео министру правде 1981. г(4). Извештај се у првоме реду бави економским последицама брака, али као што је горе показано под 2.), разматра и својинске проблеме ванбрачних партнера.

(4) SOU 1981:85 (шведске званичне серије извештаја правних комитета). „Äktenskapsbalk" (Закон о браку). Извештај комитета за породично право.

Основни став комитета је идеологија неутралности. Потпуно изједначење са супружницима ће се избећи, али ће законодавство отићи толико далеко колико је неопходно за решење практичних проблема и заштиту слабије странке у ванбрачној заједници. Према налазу комитета, најлакше је решење да се ограничен број одредаба о ванбрачној заједници укључи у посебну главу новог Законика о браку. Нацрт комитета садржи следеће предлоге:

а) увођење *новог облика сусвојине* (за супружнике и) за лица у ванбрачној заједници на заједничком стану и покућству, прибављеним за заједничку употребу од стране једног од партнера. Предложена сусвојина је посебног обележја, будући да се странка која је формални купац једне ствари сматра њеним искључивим сопственником све до поделе имовине, до чега по правилу долази по окончању (брака или) ванбрачне заједнице. Учињен је известан број изузетака од правила о сусвојини, којима се овде не можемо бавити. (Овде не можемо размотрити ни тешкоће комбиновања, у погледу супружника, овога предлога о посебном облику сусвојине стана и покућства са општим скандинавским системом процењене заједничке имовине.)

б) укључивање у нову главу закона из 1973. г. (описаног горе, под 5.) *права на задржавање заједничког стана* (без обзира на својину), по окончању ванбрачне заједнице.

в) примена истога поступка. који постоји за супружнике, за *поделу имовине* по окончању ванбрачне заједнице, раставом или смрћу једне од странака. (Најзанимљивији део овога поступка се састоји у могућности да, уколико странке не могу постићи споразум, суд одреди арбитра који ће одлучити о деоби. Одлука арбитра ипак може бити измењена судском пресудом.)

г) увођење *права за преживелог ванбрачног партнера*, уколико друга странка умре, да добије више од половине стана и покућства, које је заједнички уживао, према предлогу под а.) горе. Најмање ће преживели брачни партнер бити овлашћен на удео који одговара одређеној индексној вредности (у новембру 1983. г. скоро 40.000 шв. круна, што одговара вредности 5.000 ам. долара).

д) увођење одредбе (у Законик о наслеђивању) по којој ће преживели супружник *бити позван на наслеђе* заоставштине, заједно с наследницима и с правом учешћа у управљању, како би добио свој део заједничке имовине.

Комитет *није предложио* увођење обвезе издржавања међу странкама, засноване на ванбрачној заједници. Таква обвеза за време после расташе би, по мишљењу комитета, претпостављала посебан договор. Није стављен ни било какав предлог да се преживелом ванбрачном партнеру призна *право на наслеђе* (изузев најмањег удела у заједничкој имовини, као под г).

Свакако да је важно питање како је комитет одредио случајеве ванбрачне заједнице на које ће се применити предложене законске последице. Нацрт главе о ванбрачној заједници у Законику о браку садржи одређење ванбрачних партнера: „Ванбрачним партнерима се сматрају они који, иако нису супружници, имају заједнички дом и покућство и заједнички живе под условима подобним браку". Примена овога од-

ређења је од стране комитета размотрена с обзиром на известан број околности за које се сматра да могу имати утицаја на оцену (полна веза, економски услови, трајање ванбрачне заједнице, адреса сваке од странака, постојање деце, мишљење самих странака).

Као што је горе поменуто (под 2.), не очекује се да ће предлог закона бити поднет Риксдагу пре 1985. г. Неизвесно је до које ће мере бити прихваћени предлози комитета. У вези с тим вредно је помена да одговарајући комитети у Данској и Норвешкој нису уопште били вољни да уведу законодавство о ванбрачној заједници, какво је предложено у шведскоме извештају(5).

7. *Општа питања правне политике*

Према званичном шведском ставу формални брак представља нормалан облик дуготрајног заједничког живота мушкарца и жене. У начелу би било могуће усвојити и потпуно супротно становиште, да би одредбе о формалном браку могле бити укинуте, а да је неформална заједница живота природан пут за образовање породице и једина неопходна основица за законодавство. Такво решење, међутим, засад не би имало никаквих изгледа да добије политичку подршку. Мора се, такође, признати да је много лакше приписати правне последице формалном браку, чије се постојање лако доказује, него „заједници живота подобној браку", једном концепту који је нејаснији и може изазвати тешкоће приликом примене. Ваља нагласити да брак производи велики број правних последица у разним гранама права. У овој ситуацији проблем је до које су мере неопходне не само одредбе о формалном браку, него и о трајној ванбрачној заједници. У погледу међусобних односа странака судови морају покушати да постигну правична решења путем примене општих начела у оквиру облигационог права. Међутим, главни проблем правне политике је до које ће мере законодавац одредити да су прописи о формалном браку применљиви и на случајеве ванбрачне заједнице, који су довољно „браку подобни".

Ако се сматра да је формални брак нормалан облик дуготрајне заједнице живота мушкарца и жене законодавац се мора постарати да законодавство о браку буде прихваћено од модерног друштва и мишљења преовлађујућих међу грађанима у једној земљи. Иначе може постојати опасност да парови одустају од склапања брака, пошто не деле мишљење о вредностима на којима настоји законодавство. Изгледа да је шведско законодавство о браку усмерено ка решавању практичних проблема, без морализовања или других наглашених тонова. С овога становишта посматрано, не постоји у брачном законодавству као таквом, ништа што би требало да проузрокује непостојање опредељења једног пара да закључи формалан брак.

Иако је шведски законодавац казао да би брак требало да буде „нормалан" облик дуготрајне заједнице живота, он је истовремено био сасвим незаинтересован за чињеницу да ли су лица која заснују заје-

(5) Вид. *Norges offentlige utredninger* 1980:50 и дански *Bataeking* 9 и 5/80.

ницу живота венчана или не. Ипак, код брачних парова с децом одредбе о разводу прописују да се тренутни развод не може добити уколико пар има дете млађе од 16 година (или уколико само један од супружника жели развод), већ супружници морају сачекати истек рока за предомишљање од шест месеци, пре коначне судске одлуке о разводу (вид. горе под 2). Пошто су одредбе о разводу, исправно или не, засноване на нади да законодавство може помоћи породичну стабилност кад има деце, изгледа да постоји сукоб вредности уколико је законодавац истовремено незаинтересован да ли су родитељи који заједнички живе, у браку или не.

Развитак би у Шведској могао проузроковати и друге непогодности. Као што је горе показано, законодавство се изграђује у систем прописа о браку и ванбрачној заједници. Прописи су делимично исти, делимично различити, у оквиру широке области различитих грана права. За појединца је понекад повољно, а понекад неповољно да буде у браку; у поређењу са заједничким животом без формалног брака. За грађане је међутим, тешко, ако не и немогуће, да процене укупне разлике. Другу неповољност пораста броја ванбрачних заједница уместо брачних парова, повезана са законодавством о ванбрачним заједницама, чини тешкоћа примене прописа, јер је браку подобна ванбрачна заједница унеколико нејасно мерило. С обзиром на друштвене погодности постоји још једна неповољност ванбрачне заједнице у поређењу с формалним браком. То је повећање могућности злоупотребе, пошто ванбрачни партнери некад могу добити боље погодности уколико прикрију ванбрачну заједницу. На пример, мајка с дететом може добити боље смештајне и остале друштвене погодности ако прикрије ванбрачну заједницу с детињим оцем, те се сматра да живи сама с дететом.

С обзиром на овде поменуто разматрање постоји могућност да ће шведско законодавство, тежећи да краткорочно реши практичне проблеме, створити, дугорочно посматрано, још веће проблеме, уколико се претпостави да увођење све већег броја прописа о ванбрачној заједници доприноси опадању стопе закључених бракова. Зато изгледа да је кључно питање да ли законодавство у Шведској има утицаја на стопу закључења бракова.

Промена навика при образовању породице је у Шведској била веома тешка и брза. Ванбрачна заједница је друштвено сасвим прихваћена, чак и за пар с децом, и скоро сваки пар је заједнички живео пре венчања. Једна мера стопе закључења бракова је годишња пропорција првог ступања у брак у оквиру групе од 1.000 жена у добу од 20—44 године. У 1966. г. 157 од 1.000 је први пут ступило у брак. (Ваљало би свакако приметити да је стопа закључења бракова 1966. г. била необично висока.) У 1982. г. одговарајућа бројка је била 55. Постотак ванбрачно рођене деце је 1956. г. био 10, 1966. г. 15, а 1982. 42%. Међутим, велика већина невенчаних мајки живи с детињим оцем у тренутку рођења детета; не више од 5—6% *свих* мајки живи сâмо кад роди дете.

Процењује се да су, од свих парова који заједно живе, око 20% ванбрачни, а 80% брачни. У поређењу са опадањем стопе закључених бракова и великим бројем ванбрачно рођене деце, укупна група невенчаних парова је можда мања од очекиване. Дакако, ванбрачни партнери се

обично венчају после неколико година живота у ванбрачној заједници. Опадање стопе закључења бракова је, изнад свега, значило да је доба у коме се ступа у брак између 1966. и 1982. г. порасло од 24,5 на 28,5 година за мушкарце и са 22 на 26 година за жене. Укупна пропорција брачних и ванбрачних парова се лагано мења уз преовлађивање брачних парова у време кад је стопа закључења бракова почела да опада.

Опадање стопе закључења бракова током шездесетих и раних седамдесетих је сигурно било проузроковано социолошким чиниоцима (пораст уносних запослења међу женама, нов став према полним односима у вези са новим методама контроле рађања итд.)(6). Изгледа међутим, сасвим могућно, да не кажемо вероватно, да су кораци које је предузео шведски законодавац допринели снажном опадању стопе закључења бракова. Овај утицај може бити и непосредан, преко појединачних нових прописа који привлаче пажњу јавности, и посредан, преко утицаја укупног законодавства и законодавчевог става на мишљење грађана.

Немогуће је доказати да ли законодавство о ванбрачној заједници утиче на стопу закључења бракова. Комитет за породично право је у своме извештају у потпуности одбацио идеју о таквој повезаности. То мишљење међутим, изгледа сувише строго. Са своје стране, ја сматрам много вероватнијим да законодавство има утицаја на стопу закључења бракова, заједно са другим социолошким чиниоцима као таквим. Тачно је да се многи ванбрачни парови венчају после неколико година, уколико се пре тога не расставе. Међутим, све је већи број парова, чак и с децом, који одустају од закључења брака и онда кад је ванбрачна заједница трајала много година. Стога је у Шведској сад занимљиво питање, да ли се суочавамо с новим ступњем развитка, који означава пораст дуготрајних ванбрачних заједница, можда и за читав живот, које никад не прерасту у брак.

Шведска идеја о „неутралности" у вези са законодавством о ванбрачној заједници, које тежи да реши непосредне друштвене и практичне потребе, може се означити као средњи правац између других двеју могућих алтернатива. Једна је да се ванбрачна заједница озакони што је могуће мање, како брак у поређењу с ванбрачном заједницом не би доводио ни до каквих правних непогодности и тиме се повећао број закључених бракова. (Неки прописи о ванбрачној заједници су свакако неопходни, а остала питања би се могла препустити прецедентном праву.) Друга „чиста" алтернатива би била да се у свакоме погледу изједначе правне последице ванбрачне заједнице са онима формалног брака. По моме мишљењу, од шведскога законодавца би било мудро, бар на једном ранијем ступњу, да следи прву, опрезну алтернативу. Питање је, не проузрокује ли политика која преовлађује, управљена ка разумном законодавству о специфичним проблемима, опадање стопе закључења бракова, пошто се брак не мора сматрати неопходним. Пораст броја случајева дуготрајне ванбрачне заједнице, можда и за читав живот, ће створити потребу за прописима о много чему другом, нпр. о алиментацији или наслеђивању и пензији за преживелог ванбрачног партнера, по смр-

(6) Вид. за дубљу социолошку расправу Jan Trost, *Unmarried cohabitation*. Västeras 1979.

ти друге странке. Ако будући развитак крене таквом стазом законодавац би, дугорочно посматрано, могао бити присиљен или да у сваком погледу изједначи „браку подобну заједницу живота" са формалним браком, или да умањи правне последице ванбрачне заједнице у складу са идејом да, бар с чисто разумног становишта, готово не постоји потреба за више од једног типа „уговора" међу супружницима.

Будући на крају чланка, желео бих да расправу окончам како сам и почео, опаском о могућностима за поређење Шведске и Југославије. Изгледа да југословенске републике и покрајине нуде примере за све три алтернативе: изједначење брака и ванбрачне заједнице (Словенија), непостојање законодавства о ванбрачној заједници (Македонија, Црна Гора и Војводина) и признање извесних последица ванбрачне заједнице, нарочито у одређеним имовинским односима (Босна и Херцеговина, Хрватска, Србија и Косово). У обема нашим земљама може се поставити питање: Колико ће нам врста бракова бити потребно убудуће?

(превео др Драгољуб Поповић)

SUMMARY

COHABITATION WITHOUT MARRIAGE IN SWEDEN

Swedish Marriage Code was passed in 1920. In 1973. it was amended by introducing certain provisions which simplified the rules on formation of marriage and divorce. The Swedish law is based on the ideology of neutrality towards marriage and cohabitation without marriage; the fact which can be seen in Tax law, the Law of social welfare, as well as in Real property law and Family law.

The Swedish legislation on marriage and family is soon to be amended. The amendments will be based on a report of the Family law Committe from 1981. which is being supervised in the Ministry of Justice. The report is also based on the ideology of neutrality. The Committee made various suggestions, among which: introducing of a new form of joint property of the common dwelling and furniture for married and cohabiting couples; recognition of a right of maintenance of the common dwelling after termination of the cohabitation: unification of the procedure of the division of property after termination of cohabitation and in case of divorce; as well as introducing of a right of the surviving cohabitee to get a part of the value of the common dwelling and furniture in case of death of a cohabetee.

The author is of opinion that legislation represents one of the factors influencing the marriage rate. He considers the Swedish idea of a neutral marriage legislation to be a pragmatic and compromising solution. The legislation could make another option between two extremes: it should either diminich the number of provisions an cohabitation vithout marriage to the least possible measure, or make legal consequences of marriage and cohabitation without marriage completely equal. The author is of opinion that at an earlier stage of development the legislation should adopt a solution by which the cohabitation without marriage should be given as little legal consequences as possible.

RESUMÉ

L'EXTRA-CONJUGALE COMMUNAUTE EN SUÈDE

Lee code suèdois de mariage est adopté en 1920, et les amendements en 1973. qui ont simplifiés le règlement de conclusion de mariage et de divorce. Le droit suèdois est inspiré par l'idèologie de neutralité en ce qui concerne le mariage et l'extra-conjugale communauté et cela se refléte en règles des différentes branches de droit: droit fiscal, droit de prospérité sociale, droit des faits et droit familial.

Dans le domaine du mariage et du famille, la législation suèdoise est encore auprès des changements basés sur le rapport du Comité de droit familial de 1981. qui est encore en train d'analyse en Ministère de la justice. L'idéologie de neutralité est au fond du ce rapport du Comité. Dans ce rapport on propose: l'introduction d'une nouvelle forme du copropriété sur le logement commun et l'ameublement pour des personnes en mariage comme en communauté, la reconnaissance de droit de rétention du logement commun après la terminaison du communauté, l'égalisation des procédés du division des biens après le divorce et après la terminaison du communité, l'introduction du droit d'héritage d'une partie du valeur de logement et d'ameublement pour le survivant partenaire de communauté.

L'auteur considérs que la législation est un des facteurs qui exercent une influance sur le nombre des conclusions de mariage. Il pense que l'idée suèdoise d'avoir une législation neutre est pragmatique et compromissoire. Il faudrait que la législation change la direction et qu'elle choisisse un des deux extrême suivants: donner le minimum de protection juridique au communauté pour stimuler la conclusions des mariages, ou d'égaliser complétement l'état juridique de mariage et du communauté. L'auteur considére qu'en dergé précédent du développement soit raisonnable de choisir la première solution, du minimum de protection jurdique pour la communaute.

UDK — 347.1

др Јован Славнић,
редовни професор Економског факултета у Новом Саду

НЕШТО О СУБЈЕКТИМА И СТАТУСУ СУБЈЕКАТА ПРИВРЕДНОГ ПРАВА

I Увод

1. Наша наука се спори око питања места привредног права међу гранама права у правном систему и око његовог места као научно-наставне дисциплине међу правним наукама. Оно се своди на проблем његове самосталности и, код афирмативног гледишта, на питање његове садржине. Дискусија око тог питања, као што је познато, непосредно је подстакнута доношењем Закона о удруженом раду, или, исправније, формираним схватањем које је произашло на решењима која доноси тај закон, да у нашем (новом) праву нема више разлога за посебно разматрање правног положаја оних субјеката који обављају привредне делатности — привредних организација, с обзиром да се и на те организације имају у целости применити општа правила о правном положају организација удруженог рада. Она је нарочито интензивирана доношењем Закона о облигационим односима, у којем је прихваћен принцип о јединственом регулисању облигационих односа без обзира ко су субјекти тих односа и на основу тога истакнутом гледишту да нема више оправдања за подвајање облигационог права на део који припада грађанском и део који припада привредном праву. Првим од тих становишта (оном заснованом на Закону о удруженом раду), поборници укидања привредног права послужили су се као аргументом за негацију даљег постојања заокруженог и особеног система правила о правном положају самоуправних организација и заједница које обављају привредну делатност (тзв. статусног привредног права), другима, да докажу да је престао да егзистира посебан заокружен и одвојен систем правила за правне односе ових субјеката у робном промету који се сада има интегрисати у једно јединствено облигационо право, те да самим тим и нема више услова за постојање пословног привредног права. Тако је, пошто је изгубио своју садржину, тј. предмет, према заступницима изложених гледишта, привредно право престало да постоји као грана права и научно-наставна дисциплина.

Проблем места, односно самосталности привредног права отворен је још и данас и подручје је у којем наука треба да дâ јасне одговоре и то, пре свега, у интересу правне науке у целини, несметане оријентаци-

је у изради наставних планова и програма образовања на факултетима и школама на којима се изучава право и увек актуелне друштвене акције на реформи или усавршавању високошколског образовања (тренутно у СР Србији нарочито интензивиране на реализацији Резолуције о социјалистичком самоуправном преображају вишег и високог образовања и васпитања из 1983. год.). Истина, ова дискусија данас јењава као последица даље изградње нашег друштвено-економског и правног система на основама Устава из 1974. год. и Закона о удруженом раду и као резултат широких и продубљених теоријских истраживања која се врше на подручју читавог облигационог права након доношења Закона о облигационим односима.

2. Ми се у питање егзистенције привредног права у досадашњем облику, са нешто измењеном садржином и под истим или измењеним терминолошким означењем, нећемо посебно упуштати премда сматрамо да за његов интегритет постоје ваљани разлози, најпре, у нашем правном систему, односно његовим правним изворима, али и као ствар конвенције у груписању одређеног система правних норми у гране права и њихово изучавање у оквиру посебне правне дисциплине. Оно има дубоке рационалне и друге разлоге оправдања својег пристајања (изостајање или сажимање привредног права са другим гранама права довело би до сужавања круга наставних, научних и других кадрова који би се предано посветили изучавању оних области норми нашег правног система, који су традиционално били обухваћени овом граном права, односно правном науком, за чија истраживања, имајући у виду стање развијености наше привреде, постоји посебан интерес; изостављање или сажимање привредног права са другим гранама права довело би до исфорсираног и исхитреног формирања нових наставних дисциплина, као у примеру дисциплине под називом „Организације удруженог рада и послови промета" на неким правним факултетима, или предимензионирања постојећих што би се негативно одразило на жељене ефекте у савлађивању наставног плана и програма правних студија од стране студената, итд.). Овде га само помињемо утолико што је оно у контексту теме коју обрађујемо — теме о субјектима и правном положају субјеката привредног права.

Привредно право има пуног оправдања за своју самосвојност и самосталну егзистенцију утолико више уколико је богатији и разноврснији систем норми којима се утврђују правно-организациони облици у оквиру којих се обављају привредне делатности — правом институционализовани облици удруживања рада и средстава у области привреде, а затим и уколико је разуђенији и издиференцираније систем оних норми којима се реглементирају поједини аспекти, обележја која сачињавају правни положај сваког од тих правно-организационих облика који врше поједине привредне делатности (на пример, њихово организовање, односно оснивање, остваривање самоуправљања, унутрашња правно-организациона структура, средства и расподела дохотка, имовинска одговорност за обавезе, престанак и друга). На науци привредног права је да својим продубљеним испитивањем статуса ових правних субјеката избори свест о огромној дистанци у правном положају појединих субјеката привредног права, па тиме и између њих и оних самоуправних ор-

ганизација и заједница које обављају друштвене делатности, дакле, да научним методама докаже да се у овој материји ради о таквим правним институтима у којима од једне до друге групе тих субјеката постоје значајне разлике и тако истанча уверење да се област субјеката и статуса субјеката који обављају привредне активности има трајно посматрати као самостални и заокружени систем норми, такав систем норми који обезбеђује особену физиономију низу правних института и чији значај и сложеност оправдава да се они интегрално изучавају у оквиру привредног права као посебне правне дисциплине.

3. Испитивање правног положаја субјеката привредног права је данас у науци привредног права, посматрано у квалитативном смислу, запостављено у корист изучавања пословног привредног права, а управо је посебан задатак наше науке да афирмише и дâ свој прилог развитку оних нових категорија нашег статусног привредног права које су институционализоване Уставом СФРЈ од 1974. год. и Законом о удруженом раду.

Зато питање које се овде поставља јесте: које су препреке које наука у овој области мора да отклони у интересу продубљеног изучавања правног положаја субјеката привредног права. Или прецизније: које би недостатке као примарне требало да наука привредног права отклони у литератури која третира област субјеката и статуса субјеката привредног права, да би се дао одговарајући подстрек у обиму и квалитету истраживања категорија правног положаја ових субјеката и тиме истовремено пружио допринос бољој фундираности схватања које се залаже за интегритет привредног права као гране права и његове самосталности у оквиру правних научно-наставних дисциплина.

II Неспоразуми у литератури око груписања друштвених правних лица као субјеката привредног права

4. Један од основних недостатака који је и основ многих неспоразума у третирању субјеката привредног права међу правним писцима је питање груписања тих субјеката према њиховом правном статусу у одговарајуће врсте. Ти недостаци иначе проистичу из тога што се правни писци не баве уопште питањем критеријума за једно овако груписање субјеката привредног права. Она груписања која се спроводе више су ствар произвољности и немају неку озбиљнију теоријску на практичну вредност. У таква груписања долазе, на пример, она која полазе од тога да су субјекти привредног права организације удруженог рада у области привреде, или друштвених делатности, и други облици удруживања рада и средстава, затим гледиште да су субјекти привредног права привредне организације и да њих у нашем привредном и правном систему представљају организације удруженог рада. Гледиште да су то организације удруженог рада, организације које имају правни положај као и организације удруженог рада, привредни субјекти који немају правни статус организације удруженог рада и привредни субјекти који настају удруживањем организација удруженог рада, и друга слична становишта. Бавећи се на овакав начин класификовањем субјеката привред-

ног права литература чини извесне недозвољене превиде као, на пример, да уговорне организације, које премда терминолошки означене организацијама удруженог рада то нису, сврстава у организације удруженог рада, да се другим облицима удруживања рада и средстава сматрају банкарске организације, осигуравајуће организације, задруге и радне заједнице, а да се, при томе, облици удруживања организација удруженог рада не третирају као један од облика субјеката привредног права, с обзиром на особености свог правног статуса (прво истакнуто гледиште); да се приликом груписања субјеката привредног права за које се сматра да су то организације удруженог рада не наводе и задружне или банкарске организације чији се правни положај иначе испитује у оквиру статусног привредног права али без изјашњења о месту и правном статусу ових привредних организација међу субјектима ове гране права, или да се организације у области осигурања разматрају у оквиру излагања о посебним правилима за поједине организације у оквиру којих се излажу правила која се односе на саобраћајне, трговинске, електропривредне и друге организације које имају статус организације удруженог рада (друго напоменуто гледиште); да се задруге и уговорне организације сматрају организацијама које имају правни положај као и организације удруженог рада без икаквог ближег одређења да ли оне ипак имају особени правни субјективитет и да се не могу сматрати организацијама удруженог рада, као и да се банке, друге финансијске организације, заједнице осигурања и реосигурања имовине и лица и радне заједнице разматрају у групи субјеката који немају правни статус организација удруженог рада, а да се тај њихов специфичан правни статус не опредељује (треће гледиште).

Разуме се да је мимо утврђивања критеријума по којима ће се спровести опредељење о груписању појединих привредних организација, (назовимо термином праксе друштвена правна лица која су субјекти привредног права), према њиховом правном статусу у посебне групе, тешко разумети и оправданост разлика у правном уређивању њиховог пословања и других обележја кроз које се испољава њихов правни положај, које разлике иначе, одатле, из особености статуса једне организације, и произлазе. Исто тако, без идентификовања ових критеријума тешко је одредити и заједничка обележја и особине правног положаја појединих привредних организација које припадају истом типу организације с обзиром на идентичан правни субјективитет. Стога једна од озбиљних последица груписања привредних организација и испитивања њиховог правног положаја а да претходно нису јасно дефинисани истакнути критеријуми, како се то иначе уобичајено чини у нашој уџбеничкој литератури, јесте некохерентност излагања материје о појединим субјектима привредног права и одсуство конзистенције оног дела привредног права које разматра правни положај својих субјеката.

5. Следећи недостатак и основ неспоразума који се појављује приликом испитивања субјеката и статуса субјеката привредног права произлази из погрешног методолошког приступа у одређивању који међу правним субјектима јесу субјекти привредног права. За већину аутора ово питање се не појављује као проблем. Они се већ приликом одређивања појма и предмета привредног права, односно његовог дефини-

сања („као гране права коју сачињавају правне норме којима се уређује правни положај организација удруженог рада или и других облика удруживања рада и средстава, као и њихови правни односи у привредном промету") изјашњавају који су субјекти они који улазе у ред субјеката привредног права (организације удруженог рада или и други облици удруживања рада и средстава).

6. Мишљења смо да се приликом одређивања субјеката који улазе у ред субјеката привредног права не може поћи од конвенције да су то организације удруженог рада или и други субјекти, као што се то редовно чини у литератури, већ да се мора поћи од основних правних односа које уређује систем норми обухваћених привредним правом. То је, иначе, прво питање које се поставља у отклањању недостатака које прате разматрања статуса субјеката привредног права. Након што је размотрено ово питање, или истовремено са њим, долази код појединих субјеката привредног права испитивање, оних правнорелевантних обележја, односно правних чињеница, које могу послужити као критеријуми за њихово груписање у одговарајуће врсте — то јест формирање, с обзиром на различите правне статусе, јасно разграничених група субјеката привредног права. У том смислу, у тексту који следи, покушаћемо укратко да изложимо једно сопствено виђење субјеката привредног права и њиховог груписања у врсте према разликама у правном статусу и за које смо уверени да може да допринесе оном истакнутом циљу ради којег се ова материја разматра у овом раду.

7. Основни правни односи који се уврштују у односе које обухвата привредно право (схваћено као систем норми којима се ти односи уређују) и по којима се они одвајају од других врста правних односа, односно грана права, чине они правни односи субјеката који врше привредне делатности успостављене на бази правних послова имовинског карактера и са којима се у процесима њиховог заснивања и испуњења исцрпљује функција коју имају у робном промету. А то су код нас, с обзиром на друштвени карактер средства за производњу којима се ове делатности одвијају, углавном, друштвена правна лица. У групу тих субјеката, организационих форми у којима се одвијају делатности материјалне производње и услуга, односно привредне активности и правно институционалне (законом, тј. правом установљене) форме у којима се одвија овај процес (робни промет), спадају, пре свега, организације удруженог рада које врше привредну делатност и које су облик удруживања рада са средствима у друштвеној својини, финансијске организације у које спадају осигуравајуће организације, банке и друге финансијске организације као облици удруживања друштвеног капитала (само) и њихова удружења.

8. То, ипак, нису једини, искључиви носиоци ових процеса. Осим организација удруженог рада и поменутих финансијских организација, као учесници у робном промету и носиоци процеса који се њиме одвија појављују се и асоцијације у којима удружују рад појединци, односно лица — носиоци права својине на средствима за производњу у делатностима у којима право својине постоји — у пољопривреди, занатству и другим. Оне се појављују као самостални носиоци правног субјективитета у оквиру којих ова лица удружују свој рад и средства. То

су задружне и уговорне организације које представљају посебне правом институционализоване облике удруживања рада и средстава у области оних делатности које грађани по правилу, иначе, могу обављати самостално личним радом средствима на којима имају право својине. Природа предмета пословања (привредна делатност), друштвени карактер, односно „друштвеност" циљеви тих организација које се формирају у области делатности које се могу вршити самостално личним радом средствима на којима постоји право својине, удруживањем рада лица која обављају те делатности и њихових средстава, са радом лица која тим средствима не располажу и, или и без, друштвених средстава, као и третман „подруштвљености" тих средстава у овим организацијама условљава да и организације радних људи које обављају такве делатности имају статус друштвених правних лица и субјеката привредног права (подруштвљеност средстава лица која се удружују у задружне и уговорне организације обезбеђена је, иначе, заштитом на начин предвиђен за заштиту друштвене својине; формирањем и расподелом дохотка који обезбеђују да средства прибављена из дохотка ових организација јесу друштвена својина; двојношћу својинских односа у овим организацијама до којих долази не само могућношћу да се у њих приликом оснивања удруже друштвена средства и поступком формирања и расподеле дохотка ових организација, него и правом појединаца да приликом приступања овим организацијама средства рада пренесу у друштвену својину; примаријатом друштвене својине у тим орагнизацијама; трансформацијом појединих од ових организација у организације удруженог рада, амортизацијом средстава појединаца која су их удружила у ове организације и другим инструментаријумом; итд.).

9. На подручју разматрања обележја друштвених правних лица која спадају у субјекте привредног права према којима ће се она међусобно дистанцирати као субјекти привредног права са особеним правним статусом, треба поћи од испитивања обележја оне групе субјеката привредног права која се појављује у правно институционалној форми организација удруженог рада које врше привредну делатност, с обзиром да су оне, полазећи од правног режима друштвене својине на средствима рада у тим организацијама и привредних делатности које се тим средствима одвијају активношћу радника који су у њима удружили рад, основни и најзначајнији облици субјеката привредног права, односно привредних организација.

10. Општа правна обележја организација удруженог рада, која се иначе појављују са неједнаким интензитетом у сваком од њених облика, и која су обележавајуће компоненте њиховог правног субјективитета и основ за нормирање правног положаја ових организација које се реализује правилима која уређују њихово организовање, односно оснивање, привредну делатност, назив и форму, остваривање самоуправљања у тим организацијама, нормативну активност, заступање, имовинску одговорност за обавезе у правном промету, међусобне односе по основу тржишта, однос друштвено-политичких заједница према тим организацијама, престанак и друга питања ових субјеката привредног права, јесу: 1) скупност или заједница међусобно равноправно удружених радника у којој они обављају одређену привредну (или непривредну) де-

латност, 2) *трајна заједница рада* организована на принципима поделе рада између радника ради задовољавања личних, заједничких и друштвених потреба, 3) самосталност организације, 4) правни субјективитет (својство правног лица) — у границама својих права и обавеза утврђених уставом, законом и самоуправним споразумом о удруживању, 5) *средства рада у друштвеној својини*, 6) самоуправно одлучивање радника о раду и пословању организације, средствима рада, међусобним односима у раду и расподели остваренога дохотка.

Између свих истакнутих правних обележја организације удруженог рада посебно место имају обележја која указују да је она заједница рада, тј. организација радника настала удруживањем рада радника на средствима рада која су у друштвеној својини. Она су од изузетног значаја већ самим тим што се остала обележја више-мање појављују и у свим другим облицима самоуправних организација и заједница — друштвеним правним лицима која су субјекти привредног права, те се у одступању од ових најзначајнијих правних обележја која имају организације удруженог рада које обављају привредну делатност на чије место код других самоуправних организација и заједница долазе извесна друга правна обележја, различита од њих, и испољава особен статус тих самоуправних организација и заједница, односно субјеката привредног права.

11. Ранија излагања о задругама и организацијама кооперанта, односно задружним и уговорним организацијама, указала су на постојање заједнице рада која настаје удруживањем рада у области оних делатности које радни људи могу обављати самостално личним радом, средствима на којима постоји право својине, са радом лица која тим средствима не располажу, и на посебан статус тих организација који проистиче из карактера својинских односа у њима.

Поред задружних и уговорних организација чија основна заједничка правна обележја јесу заједница рада и средстава рада у (тзв. приватној) својини, указали смо да постоје и такве организације које настају удруживањем средстава (друштвеног капитала) и које врше одређене привредне делатности и тиме остварују специфичне економске функције у нашем друштвено-економском и правном систему. То су заједнице осигурања и друге осигуравајуће организације, као и банке и остале финансијске организације (специјализоване финансијске организације и штедно-кредитне организације). Особеност заједница осигурања, банака и других споменутих финансијских организација да су организациони облици који се формирају удруживањем друштвеног капитала — средстава у новчаном облику за одређене намене (а не рада у ужем смислу и средстава рада, као што је то случај са организацијама удруженог рада и задружним и уговорним организацијама), али и специфичних функција које остварују, што су и њихова основна правна обележја, разлог је да ове организације имају посебан правни субјективитет и на особен начин уређен правни положај у односу на друге привредне субјекте (у погледу оснивања, средстава, престанка и по неким другим питањима). Осигуравајуће и банкарске организације су, према томе, посебни правно институционализовани облици удруживања у привреди — организације настале удруживањем средстава у новчаном об-

лику за вршење одређених привредних делатности (које немају статус организација удруженог рада). Зато их можемо и сврстати у групу посебних, финансијских привредних организација и посебну врсту субјеката привредног права.

12. Организације удруженог рада које обављају привредне делатности, задружне и уговорне организације и финансијске организације се, као резултат неопходности у савременим условима привређивања, међусобно интегришу. Сједињавање ових привредних организација, које је један од значајних фактора привредног развоја земље, одвија се, у начелу, на производно-економском плану, у виду заједница организација удруженог рада и заједница задружних организација, и на стручно-организационом плану, у општа удружења и привредне коморе. Удруживањем у заједнице организација удруженог рада и заједнице задружних организација, привредне организације остварују свој утицај у пословима од заједничког интереса и усклађују своје међусобне односе у непосредном предузимању привредних активности, док се у оквиру општих удружења и удруживањем у привредне коморе повезују у правцу постизања одређених резултата и циљева који су од интереса за вршење привредних делатности које обављају, односно сједињавају у општа удружења и привредне коморе као облике непословног удруживања ради одвијања, унапређивања и подизања на виши ниво производње и промета робе и услуга и усклађивања делатности које обављају.

Различитост форми удруживања привредних организација, премда производ основних циљева и задатака које оне остварују у тим интеграцијама, тј. да ли се оно одвија на производно-економском или стручно-организационом плану, проистиче и из разлика које постоје међу њима по начину настанка и међусобним односима који настају у тим удружењима између самоуправних организација и заједница које се у њима повезују. Једне се организују добровољно, а друге настају као обавезни облици сједињавања привредних организација. Затим, код појединих облика удруживања долази до већег, док код других до лабилнијег повезивања удружених самоуправних организација и заједница.

Све истакнуте основне особине ових привредних интеграција, почев од циљева и задатака које остварују, па до међусобних односа који настају у њима између удружених привредних организација, обезбедиле су им особен идентитет са одређеним заједничким особинама, то јест својство посебног облика привредних субјеката. То је уједно разлог да их у грушисању привредних организација можемо, због специфичног идентитета на који упућују посебне карактеристике њихових особина које су и њихова правна обележја, издвојити у засебну групу субјеката привредног права — удружења у привреди (облике удруживања у привреди).

13. Особине производних односа у којима се одвија процес материјалне производње у нашем друштвено-економском систему повлачи првенствено као носиоце робног промета организације удруженог рада које врше привредне делотности.

Поред њих, међутим, у односима материјалне производње и односима који настају у робном промету учествују и друштвена правна лица која врше непривредне делатности и функције, као што су организације

у области образовања, науке, културе и других непривредних делатности. Она, као и организације удруженог рада у области привреде, настају удруживањем рада радника и средстава рада која су у друштвеној својини, те је зато, с обзиром на уставно начело да је удружени рад који се одвија средствима у друштвиној својини једнак и да једнако мора бити третиран у свим секторима друштвених активности, привредним или непривредним, разумљиво било очекивати да се основна организација удруженог рада, радна организација и сложена организација појаве и у области привредних и непривредних делатности са идентичним битним правним обележјима и јединствено обликованим правним положајем. Ипак, у зависности од тога да ли се остварује у области привредних или непривредних делатности, у сваком од ових облика организација удруженог рада морало се прихватити поједина различина општа својства — елементе кроз која се испољава правни положај организација удруженог рада. Тако, на пример, у управљању организацијама удруженог рада у непривредним делатностима, по правилу, учествују и лица која су изван организација удруженог рада — представници друштвене заједнице (у саветима школа, факултета, здравствених организација и др.), поједини општи акти подлежу сагласности одређеног друштвеног органа (статути школа и факултета, надлежног органа општине, односно републике или покрајине, неке правно-економске мере којима се спречава престанак и сам престанак је другачије нормиран (пример санације основне организације која обавља друштвене делотности и престанка основних организација које обављају непривредне делатности од посебног друштвеног интереса над којима се не спроводи стечај), правила о садржини фирме и назива су блаже постављена (фирма и назив не мора садржавате, нпр., име у ужем смислу), итд.

Разлог томе је што вршење привредне активности, због посебних особина ове друштвене делатности издваја, организације удруженог рада које их обављају и чини критеријум њиховог раздвајања у специфичном регулисању правног положаја у односу на начин на који се уређују иста питања правног положаја тих организација у области непривредних делатности. Ми ипак можемо констатовати да су те разлике незнатне и да се, посматрана у целини, та одступања која се појављују у појединим елементима правног статуса једних и других, како по њиховом броју и квалитету, односно правној природи и значају могу апстраховати. Тако организације удруженог рада које обављају непривредне друштвене делатности, у погледу свог правног положаја иначе моделиране према правном положају тих организација у области привреде, практично постају предмет изучавања привредног права па, у једном ширем смислу посматрано, и његов субјект. Или, уколико хоћемо да будемо прецизнији, то можемо изразити констатацијом да испитујући статус организација удруженог рада које обављају привредне делатности као субјекти привредног права ми, у суштини, у привредном праву разматрамо правни положај свих организација удруженог рада — и оних које имају за свој предмет пословања неку привредну или непривредну делатност.

14. Међу оним правним субјектима, друштвено-правним лицима која врше непривредне делатности или функције треба ипак издвојити једну групу — радне заједнице које се организују у организацијама удруженог рада које врше привредне делатности, здруженим, финан-

сијским организацијама и њиховим удружењима (у уговорним организацијама које су јединствене у својој правно-организационој унутрашњој структури нема услова за организовање радних заједница). Делатност коју обављају радници у овим организацијама јесте некада услов обављања привредних делотности, односно предмета пословања субјеката које смо означили као основне носиоце робног промета, односно као субјекте привредног права у оквиру којих се организују као организације са посебним правним субјиктивитетом за обављање административно-стручних, помоћних и њима сличних послова за ове организације, као и других послова од заједничког интереса. Поједини од тих послова, као што је то случај са пословима које обављају радници у радним заједницама заједница осигурања и банкама, имају облик привредне, самосталне делатности. Вршење ових послова, односно делатности, за споменуте носиоце робног промета, односно субјекте привредног права, издваја радне заједнице које их обављају и представља, као једно од њихових основних правних обележја, критеријум разликовања од правног положаја осталих радних заједница — оних које обављају послове за самоуправне интересне заједнице и друге самоуправне организације и заједнице и њихова удружења, друштвено-политичке организације и друге организације, удружења грађања и органе друштвено-политичких заједница, као што и чини обележавајућу компоненту за уписање у субјекте привредног права. Радне заједнице које врше овакве послове настају удруживањем искључиво рада радника који обављају такве послове и егзистирају у саставу привредних субјеката за које обављају такве послове (на средствима рада са којима обављају послове радници у радној заједници право располагања из друштвене својине имају самоуправне организације и заједнице за које она обавља послове), што су њихова следећа заједничка правна обележја, и као такве су својеврсни облик самоуправних организација у удруженом раду (додуше са ограниченом правном самосталношћу, што би био један од њихових даљих значајнијих правних обележја по којима се диференцирају од осталих друштвено-правних лица које смо означили као субјекте привредног права).

III Неспоразуми око физичких лица која у виду регистрованог занимања обављају неку привредну делатност као субјеката привредног права

15. Већина писаца привредног права не узима у разматрање могућност да би у привредно право морала ући правила којима се уређује правни положај физичких лица који као имаоци радњи и други појединци у виду регистрованог занимања обављају неку привредну делатност, премда се она кроз односе са организацијама удруженог рада и другим самоуправним организацијама и заједницама које обављају привредне (и непривредне) делатности и међу собом појављују као учесници у друштвеној размени добара и чине послове робног промета (уговоре, и друге правне послове, у привреди). Мањи број аутора, и поред тога што ову могућност допушта (не упуштајући се у разлоге таквом гледању), ипак испушта из разматрања ову правну област полазећи од става да правила којима се уређује правни положај физичких лица која као

имаоци радњи и други појединци у виду регистрованог занимања обављају привредну делатност имају претежно управно-правни карактер.

16. Раније смо и ми уосталом, били поборници става да овој групи физичких лица није место међу субјектима привредног права. То смо, између осталог, образлагали особинама основних правних односа које обухвата привредно право, а наиме да они, с обзиром на друштвени карактер средстава којима се одвијају, пропонирају као субјекте привредног права друштвена правна лица. Сматрали смо затим, и да обим и начин вршења привредних делатности које обављају споменута физичка лица (појављују се, по правилу, као учесници у промету робе и услуга који се не одвијају у већем обиму, у промету стварима, односно услугама које су, углавном, индивидуално одређене или индивидуализиране) није такве природе да би нормирање њиховог правног положаја требало изузети из домена других грана права, уставног, управног или неке друге правне гране (грађанско право).

Мишљења смо, ипак, да постоји више аргумената који упућују на гледиште да је овим физичким лицима место међу субјектима привредног права.

17. Да би одредили међу бројним правним субјектима оне који улазе у групу субјеката привредног права ми смо већ раније пошли од основних правних односа који чине садржину привредног права и правних норми, којима се ти односи уређују и оне систематизују у привредно право као грану права. Тада смо рекли да те правне односе чине правни послови које у робном промету заснивају субјекти који обављају привредне делатности, и да су то, с обзиром на карактер средстава за производњу којима се оне одвијају (друштвена својина на средствима за производњу) — друштвена правна лица. Међутим, тада смо пренабрегли околност да се, поред друштвених правних лица, као учесници у робном, привредном промету и субјекти правних послова који се у том промету заснивају појављују и физичка лица, они правни субјекти који као имаоци радњи и други појединци у виду регистрованог занимања обављају неку привредну делатност и који, обављајући ове делотности на средствима рада на којима имају право својине, остварују одређене функције у привредном систему и робном промету.

Обим средстава рада којима ова лица врше привредне делатности као ни волумен роба и услуга које производе не може се апстраховати, те тај квантитативни критеријум не може послужити као оправдање за њихово елиминисање из реда субјеката привредног права, када већ основни правни односи који се одвијају у робном промету упућују на став да су они учесници и субјекти, и то не од малог значаја, у тим односима у робном промету. Тај квантитативни критеријум изражен кроз учешће ових лица међу субјектима правних односа у робном промету уопште, упућује, с обзиром на улогу коју у нашем привредном систему имају делатности које она обављају и све већи значај који ће у привредном систему добијати са подстицањем развоја привреде земље (посебно мале привреде), да он није довољно фундирано и научно мерило за негативан став према физичким лицима која врше привредне делатности међу субјектима привредног права.

Осим тога, када већ нужно акцептирамо концепцију нашег позитивног права о јединственом регулисању облигационих односа, без обзира на различите статусе учесника, субјеката у робном промету, исправно је уочити у формирању категорије уговора у привреди којом се одступа од концепције јединственог уређивања облигационих односа, да концепција науке о самосталности привредног права као гране права и правне дисциплине у таквим условима захтева измену става и о субјектима те гране права, то јест да та концепција има своје оправдање утолико више уколико и физичка лица, она која врше привредне делатности у виду регистрованог занимања и субјекти су уговора у привреди, уврстимо у субјекте привредног права.

Напомињемо да не стоји аргументат правних писаца да су правила о правном положају ових физичких лица у значајнијој мери управно-правног карактера, те да је њихово место међу субјектима управног права. Правни положај физичких лица која у виду регистрованог занимања обављају привредну делатност у нашем правном систему нормира се међурепубличким, односно међупокрајинским друштвеним договорима и законским актима ових друштвено-политичких заједниза о личном раду.

18. Значај сврставања физичких лица која у виду регистрованог занимања врше привредну делотност у субјекте привредног права и изучавања њиховог правног положаја у овој научно-наставној дисциплини на практичном плану је, пре свега, у томе што ће режим њиховог правног статуса тако почети да бива предмет интересовања већег броја правних писаца, оних који се баве привредним правом, затим, оних који уче право, а тиме, временом, постати предмет општег интереса правничке јавности. За наше право то је од посебног значаја с обзиром да ова материја до сада није довољно изучавана. И за правну науку се слободно може рећи да је игноришући ову проблематику подлегла дуго присутном секташком односу друштва према овим субјектима. Познато је, наиме, да се правни положај физичких лица која се у виду занимања баве неком привредном делатношћу потпуно не изучава на правним факултетима ни у једној правној дисциплини, те да се у свести наших правника, образованим према наставним плановима који не укључују изучавање ових питања, не може очекивати већи интерес за ту правну проблематику. Колико ће, стога, уврштивање материје о правном положају ових физичких лица у привредно право имати рефлекса и на изучавање осталих правних односа, оних који улазе у домен финансијског, царинског и других правних дисциплина, па и допринети општој друштвеној свести о значају *мале привреде* није потребно посебно образлагати.

Закључак

19. Груписање субјеката привредног права могуће је извршити према различитим критеријумима. Најпрезицнији међу њима, иначе запостављен у литератури, постиже се кроз сагледавање заједничких правно релевантних (правних) обележја која се јављају код тих самоуправних организација и заједница и која опредељују потребу да се њихов правни положај нормира на посебан начин. Сажето приказана таква подела

привредних организација, што је термин праксе за субјекте привредног права, може се извршити на: организације удруженог рада које обављају привредне делатности као облике удруживања рада и средстава у друштвеној својини; задружне и уговорне организације као облике удруживања рада са средствима у својини грађана, код којих, дакле, карактер својинских односа условљава значајне разлике у њиховом правном положају у односу на организације удруженог рада и друге субјекте привредног права; финансијске организације као облике удруживања друштвеног капитала (средстава у новчаном облику) за одређене намене; привредна удружења као облике интеграције организација удруженог рада које врше привредне делатности, задружних и уговорних и финансијских организација, чији специфични правни статус опредељују циљеви формирања ових интеграција, тј. да ли се сједињавање привредних организација остварује на производно-економском, или, стручно-организационом плану и на радне заједнице које се формирају у организацијама удруженог рада које обављају привредне делатности и другим привредним организацијама, које су правно-организационе форме које постају искључиво удруживањем рада радника који за ове обављају административно-стручне и друге послове од тзв. заједничког интереса.

20. Подела субјеката привредног права на истакнуте врсте према посебном правном статусу тих друштвних правних лица који произлази из разлика у правним обележјима њихове организације и пословања, и испитивање правног положаја појединих од ових група субјеката према тим обележјима, недвосмислено ће довести до закључка да је већ данас толико велики број правила којима се на различит начин уређују поједини аспекти правног положаја ових субјеката у односу на исте аспекте организација удруженог рада које врше привредне (и друштвене) делатности, да су правила о правном положају организација удруженог рада која имају третман општих правила данас у сенци тих специфичних правила о правном статусу осталих субјеката привредног права (поменимо овде само пример заједница осигурања имовине и лица или банака). Међутим, и тамо где правни избори утврђују јединствена правила о правном положају појединих субјеката привредног права, правна пракса потврђује, а наука доказује, нужност да се установи низ посебних правила, правила која ће као *lex specialis* важити само за те субјекте. Сами смо се осведочили са том неопходношћу приликом опсежних истраживања која смо вршили у погледу правног положаја радне заједнице у заједници осигурања имовине и лица и уговорне организације.

21. Тако посматране и интензивно присутне разлике између правила којима се уређује правни статус организација удруженог рада које врше привредне делатности и правила о правном статусу осталих субјеката привредног права, данас толико велике по броју и својим димензијама, демантују покушај да се привредно право сведе на испитивање правног положаја организација удруженог рада, или оно укине као научно-наставна дисциплина и транформише у „нову" правну дисциплину која ће имати за предмет изучавање статуса организација удруженог рада, у ком правцу су се чак испољиле неке тенденције код појединих правних аутора и према чему су предузети практични кораци на променама у наставним плановима појединих факултета који су привредно право садржински сузили, односно елиминисали као научно-наставну дис-

дисциплину и формирали уместо ове нову дисциплину „Организације удруженог рада и послови промета". Схватању о интегритету привредног права још више доприноси посебан значај и неопходност за науку и правну праксу да привредно право обухвати изучавање правног положаја физичких лица који као имаоци радњи и други појединци у виду регистрованог занимања обављају неку привредну делатност.

SUMMARY

THE FACTORS OF COMMERCIAL LAW AND THEIR STATUS

The author is of the opinion that the basic misunderstanding and main defect in the treatment of the question of status of the factors of commercial law in the Yugoslav literature of commercial law is an erroneous methodological approach in the determining of which among the legal factors are the factors of commercial law, and the lack of adequate criteria for the classification of these factors (commercial enterprises) into proper groups.

The author feels the main criterion consists of certain legal features of the enterprise, and the commercial activities of enterprises which are of such volume and character as to determine the special legal status of certain commercial enterprises and offer the possibility of their classification into groups. He proposes an original classification of enterprises according to the difference in their legal position: organizations of associated labour performing commercial activities, cooperatives and contractual organizations, financial organizations, associations in the economy and work communities which are formed in these organizations as collective-joint services for the performance of administrative and technical-professional activities of the so-called common interest for these organizations.

A part of the article is devoted to the attempt to provide evidence for the author's view that a special group of factors of commercial law consists of physical persons, who in the form of a registered profession, perform commercial activities of one kind or another; the author is also in favour of stressing the significance of the study of the status of those people, which has been neglected in science so far.

RESUMÉ

QUELQUE RÉFLEXIONS SUR LES SUJETS ET L'ÉTAT DES SUJETS DE DROIT ÉCONOMIQUE

L'auteur pense que le fondamental malentendu et le défaut de traitement de l'état des sujets de droit économique, en ce qui concerne la littérature yougoslave, est la faux méthode en détermination des sujets de droit economique parmis les autres sujets de droit et le manque dun critère adéguat pour classer ces sujets (les sociétès d''économies). Il considére que ce critère fondamental est consisté des indicatios juridiques bien présisées en ce qui concerne l'organisation et la gestion des sociétés économiques. Ces indications ont une telle valeur qui permet d'établir un état juridique partiqulier aux certaines sociétès économiques et de les classer. Il propose une classification originale dont le critère est l'état juridique et elle consiste: les organisations de labeur associée économiques, les organisations coopératives et contractuelles, les organisations financières, les associations économiques et les communautés laborieuses qui sont formées dans ces organisations pour exécuter les labeurs administratives, techniques et les autres qui sont d'une importance commune pour ces organisations. Dans le chapitre particulier de cette exposé, l'auteur essaye de démontrer qu'il existe une groupe des sujets de droit économique spéciale consistée des personnes physiques qui exercent une activité économique comme la profession enregistrée. L'auteur souligne l'importance d'étude de l'état de ces personnes qui n'est pas suffisamment instruit dans notre doctrine.

UDK — 347.95/.98

др Вида Чок,
научни саветник Института за упоредно право

МИРОВНА ВЕЋА

Мировна већа у СФР Југославији су самоуправни судови. Као један од облика самоуправног судства, она су део правосудног система. Такав статус мировна већа су стекла Уставом СФРЈ, 1974. године. У члану 217. Устава одређено је да „судску функцију у јединственом систему власти и самоуправљања радничке класе и свих радних људи врше редовни судови као органи државне власти и самоуправни судови". Према одредби члана 225. Устава, „самоуправни судови установљавају се као судови удруженог рада, арбитраже, *мировна већа* (подвукла В. Ч.), изабрани судови и као други облици самоуправних судова".

Међутим, мировна већа су постојала и чинила део правног система Југославије и пре 1974. године. Она су постојала пре и изван друштвеног, политичког и правног система нове Југославије (1). Али, и у прошлости и данас, у сваком случају посебно, када постоје и где постоје, њихова улога и организација зависе од различитих и посебних околности, без обзира на то што свуда где делују, мировна већа се стварају ради тога да мире људе и да поравнавају њихове спорне односе (2).

У Краљевини Југославији, у одређеним временским раздобљима и на одређеним подручјима, постојали су тзв. мировни судови, под разним називима — судови добрих људи, општински уреди за посредовање, изабрани одбори, развадна поверенства, итд. Неки од њих су били изван, а неки у саставу државноправног система (3).

Нова Југославија је увела овакву установу у своје право. Под утицајем идеје о потреби стварања тзв. друштвених судова (познатих из праксе СССР-а), већ у Закону о уређењу народних судова, 1945. године, предвиђена је могућност оснивања "помирителних (мировних) судова"(4),

(1) О мировним већима као установи обичајног права и другим облицима „мирења завађених" у средњем веку и касније, све до другог светског рата, пишу Зоран Ивошевић и Миодраг Јанић, у књизи: *Приручник за рад мировних већа*, Загреб. 1980, стр. 9—21; вид. и Дубравка Туркаљ, Дубравка Трстењак и Ирена Тушак, *Развој мировног судовања у Хрватској у раздобљу од 1860. године до почетка другог свјетског рата*, „Наша законитост", бр. 7—8, 1982, стр. 82—111.

(2) О појму мирења вид. Lancelloti, *Conciliazione delle parti*, Enciclopedia del diritto, Giuffre, VIII, 1961, *pp.* 399.

(3) О свим тим облицима институционализованог мирења на подручју Хрватске (али и шире, говори се у чланку Дубравке Туркаљ и осталих; вид. белешку 1).

(4) Закон о уређењу народних судова, од 26. 8. 1945 („Сл. лист ДФЈ", 67, 1945, чл. 1. став 2. гласи: „Посебним законима могу се оснивати специјални судови и овластити фудералне јединице да оснивају помирителне (мировне) судове, при чему ће се одредити њихова организација и надлежност".

што у пракси, федералне јединице нису примениле(5). Године 1949, Централни одбор Савеза синдиката Југославије је донео Правила о организацији, саставу и раду другарских судова. Оснивани у организацијама синдиката, ти судови нису остварили неке значајније резултате. Оба примера указују на континуитет настојања да се у новој Југославији нађу одговарајући облици друштвене акције за решавање не само спорова, већ и за трајније успостављање добрих међуљудских односа чија нарушеност често и поновљено доводи странке пред суд. Међутим, они нису „непосредна претходница" савремених мировних већа.

Део правног система нове Југославије, мировна већа су постала 1953. године. Те године Уредбом о управљању стамбеним зградама(6) предвиђено је њихово оснивање са статусом друштвених органа за посредовање (мирење). Мировна већа су вансудским путем решавала одређене спорове из стамбених односа. Оснивана су, претежно, у градским насељима као орган савета стамбене заједнице, а по својој основној функцији мирења, добила су назив — мировна већа. Осим решавања спорова о одржавању стана, између корисника стана и управе стамбене заједнице, у њиховој надлежности је било и решавање спорова у одређеним случајевима отказа стана. У таквим споровима, улога мировног већа сводила се на посредовање. Она су покушавала мирење странака, али такав покушај је имао правно значење, јер тужбу за отказ стана суд је могао узети у поступак само ако је претходни покушај поравнања (мирења) пред мировним већем остао без резултата.

Рад мировних већа у то време носио је и обележја традиције и знаке тражења нових садржаја начина рада. Развијањем комуналне самоуправе, појавила се потреба за јачањем улоге мировних већа и за ширењем њихове надлежности на друга подручја друштвених односа. Општи закон о стамбеним заједницама, 1959. године(7), поново је уредио питања статуса и делокруга мировних већа, с тим што су она већ тада „изашла" из оквира проблематике стамбених односа. Од 1958. године почело је интензивније оснивање мировних већа, претежно у сеоским подручјима. Тај процес није текао равномерно, како у погледу њихове распрострањености у појединим деловима земље, тако и у погледу њиховог деловања и постигнутих резултата.

Са становишта унапређивања рада мировних већа и развијања концепције о мировном већу као делу самоуправног система, значајна су искуства стечена између 1963. и 1974. године. То су године које обележавају доношење два устава и суштинску промену у положају и функцијама мировних већа.

Устав СФР Југославије из 1963. године проширио је надлежност мировних већа, али су она и даље остала *вансудски* друштвени органи.

(5) Одредба о помирителним (мировним) судовима (вид. белешку 4) била је укинута већ јуна 1946. године Законом о изменама и допунама Закона о народним судовима (1945) од 26. 7. 1946 („Сл. лист ФНРЈ", 51, 1946).

(6) Уредба о управљању стамбеним зградама од 25. 12. 1953 („Сл. лист ФНРЈ", 52, 1953), чл. 65—67.

(7) Општи закон о стамбеним заједницама, од 16. 4. 1959 („Сл. лист ФНРЈ", 16, 1959), чл. 54—58.

Општи закон о мировним већима донет је 1967. године(8) и, према њему, основна функција мировних већа је посредовање између лица у спору, а постигнути споразум странака имао је правну снагу вансудског поравнања. На основу Општег закона о мировним већима, све републике су донеле своје законе о мировним већима, на основу којих су и општине, својим статутима, уређивале многа питања као што су, на пример, одређивање месне надлежности мировних већа, избора и опозива њихових чланова, евиденција о раду мировног већа, итд. Статутима општина било је предвиђено и право месних заједница да својим статутима ближе уреде питања организовања и рада мировних већа на свом подручју.

У току 1971/1972. године, група посланика Савезне скупштине је анализирала функционисање правосудних органа у свим републикама и аутономним покрајинама. Показало се да је оснивање мировних већа, у просторном смислу, неуједначено. Да су у неким срединама, мировна већа основана, али да њихова делатност није давала значајније резултате. Запажена је и појава постепеног опадања ангажованости чланова мировних већа. Забележено је да су нека мировна већа ефикасније деловала пре доношења Закона (1967), и да су, после тога, нека чак престала да делују. Са друге стране, забележен је веома ефикасан рад многих мировних већа у свим републикама и аутономним покрајинама, и утврђено да је његов углед чак и порастао у срединама у којима су деловала. Посебно значајна запажања тицала су се правне природе одлука мировних већа и њиховог извршења. Одлуке су имале снагу вансудског поравнања. У погледу њиховог извршења, пракса је била различита — од извршења, без икаквих проблема, до тога да се одлуке уопште нису извршавале. Имајући у виду све то, општи закључак је био да постојећи систем мировних већа није много допринео подруштвљавању судске функције, и да је њихов допринос растерећивању судова и других правосудних органа од решавања спорова мале вредности или незнатне друштвене опасности — мањи него што се очекивало(9).

Општи закон о мировним већима био је стављен ван снаге јуна месеца 1971. године, чланом 14. Уставног закона за спровођење уставних амандамана од XX до XLII. Мировна већа су остала у правном систему, али ће материја мировних већа, на нивоу закона, убудуће бити регулисана само законима република и аутономних покрајина, а не савезним законом.

Са становишта места и улоге мировних већа у правном (и правосудном) систему СФР Југославије, поменуте године — 1963. и 1974. — значајне су и по овоме. У Уставу из 1963. године, судска функција постоји као функција која се врши у *јединственом судском систему*, а судски систем чине судови опште надлежности и специјализовани судови — привредни и војни. По Уставу из 1974. године, у СФР Југославији не постоји јединствен судски систем, али судска функција се врши у *јединственом систему власти и самоуправљања* радничке класе и свих радних

(8) Општи закон о мировним већима, од 11. 5. 1967 („Сл. лист СФРЈ", 23, 1967), — има укупно осам чланова.

(9) О мировним већима тог времена вид. Janez Pečar, *Poravnalni sveti — dejavnik izvendržavnega angažiranja v obravnavanju družbeno negativnih pojavov*, „Pravnik", št. 10/12 1973, str. 358—372.

људи, с тим што се појављују две врсте, две категорије судова: *редовни судови*, као органи државне власти и *самоуправни судови*. Један од облика самоуправних судова постају и мировна већа(10).

Наведене разлике су резултат, између осталог, два паралелна тока развоја друштвено-политичког и правног система у СФР Југославији. Први ток, то је развој југословенске социјалистичке федерације, који је условио и промену организације правосуђа. Правосудна организација се завршава у социјалистичким републикама и социјалистичким аутономним покрајинама, а изузетак су Савезни суд и војни судови (првостепени војни судови и Врховни војни суд). Други ток везује се за развој друштвеног самоуправљања које је непосредно утицало и на правосуђе. Правосудна функција и сама стиче својства подруштвљавања. Оснивањем самоуправних судова треба само да се убрза трансформација правосудног система у складу са општим процесом развоја и унапређивања социјалистичког самоуправљања у Југославији. Са тог становишта, мировна већа имају данас значајно место и запажену улогу у правном и, посебно, у правосудном систему СФР Југославије.

Мировна већа данас

Правно уређење мировних већа данас, заснива се на Уставу СФР Југославије, на уставима социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина и на законима о мировним већима. Сва битна питања, која се тичу оснивања и рада мировних већа, у надлежности су република и аутономних покрајина.

Уставом СФР Југославије, мировна већа су уврштена у категорију самоуправних судова (члан 225), у чију надлежност, исти устав даје решавање три врсте спорова (члан 224). То су: 1) спорови из друштвено-економских и других самоуправних односа, утврђени уставом и законом; 2) спорови које самоуправним судовима повере радни људи у организацијама удруженог рада, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама, а настли су из међусобних односа које самостално уређују или произлазе из права којима слободно располажу, ако законом није утврђено да одређене врсте спорова решавају редовни судови, и, 3) спорови о правима којима грађани слободно располажу и њихово решавање могу споразумно поверити мировним већима (или изабраним судовима или другим самоуправним судовима, ако законом није друкчије одређено).

Устави република и аутономних покрајина (1974) садрже решења идентична са решењима Устава СФР Југославије (1974) о стварима које се тичу мировних већа као самоуправних судова. То значи да у томе нема суштинских разлика ни међу уставима република и аутономних по-

(10) У домаћој правној књижевности о мировним већима је писано релативно мало и то, углавном, осамдесетих година, када је актуелно било питање доношења и примене закона о мировним већима у републикама и покрајинама. Вид. Миодраг Јанић, *Трансформација мировних већа у самоуправне судове*, „Општина", бр. 8—9, 1978, стр. 134—144; Илија Тодоровић, *Мировна већа и њихова функција као самоуправних судова*, „Општина", бр. 7—8, 1980, стр. 173—180; Миомир Баровић, *Мировна већа — нови облик самоуправних судова*, „Самоуправљање", бр. 1, 1981, стр. 114—119.

крајина. На основу општих уставних правила, све републике и обе аутономне покрајине донеле су своје законе о мировним већима(11).

Упоређивањем закона о мировним већима долази се до закључака да су републички и покрајински законодавци уредили суштинска питања на готово идентичан начин(12). Има и разлика. Оне се могу тумачити: традицијом и настојањима да се у мировном већу више нагласи својство *суда;* покушајима да се повећа углед и значај мировног већа „проширивањем" његове надлежности; бригом да се нађе „прави" однос између редовног суда и самоуправног суда; „страхом" од претераног формализма у поступању; осећањем велике одговорности у отклањању поремећених међуљудских односа; тежњом да се развијају самоуправни елементи судске функције, и другим разлозима. Међутим, законима о мировним већима које су донеле републике и аутономне покрајине (вид. белешку 11), створени су правни услови за оснивање и деловање мировних већа као самоуправних судова. Постојање извесних разлика у њима, не доводи у питање општу оцену да су *основна решења* у свих осам закона о мировним већима иста.

Предмет наших даљих разматрања су управо та основна решења о мировним већима која налазимо у законима република и аутономних покрајина. Њихову упоредноправну анализу допуњујемо подацима из праксе(13). У мери у којој су значајна за мировна већа као самоуправне судове, та решења дајемо у оквиру ових пет тематских подручја: 1) надлежност мировних већа; 2) организација мировних већа; 3) поступак пред мировним већем; 4) начин решавања спорова, и 5) извршење одлука мировних већа.

1) НАДЛЕЖНОСТ МИРОВНИХ ВЕЋА

Мировна већа посредују у спорним односима између грађана и радних људи ради мирења и споразумног отклањања спорова о правима којима грађани и радни људи могу располагати слободно. Када су у пита-

(11) *СР Босна и Херцеговина:* Закон о мировним већима, 20. 12. 1978 („Сл. лист СР БиХ", 38/1978) и Закон о изменама и допунама Закона о мировним већима, 5. 4. 1983 („Сл. лист СР БиХ", 10/1983); *СР Црна Гора:* Закон о мировним вијећима, 1. 7. 1975 („Сл. лист СР Црне Горе", 32/1975); *СР Хрватска:* Закон о мировним вијећима, 3. 4. 1978 („Народне новине СР Хрватске", 14/1978); *СР Македонија:* Закон о мировните совети, 28. 10. 1977 (Службен весник на СР Македонија", 39/1977); *СР Словенија:* Закон о самоуправних судишчих, 20. 4. 1977 („Уредни лист СР Словеније", 10/1977), с тим што је материја мировних већа уређена члановима 47—56, и два закона о изменама и допунама Закона о самоуправних судишчах: од 28. 7. 1981 („Уредни лист СР Словеније", 23/1981) и од 27. 1. 1982 („Уредни лист СР Словеније", 4/1982); *СР Србија:* Закон о мировним већима, 5. 10. 1979 („Сл. гласник СР Србије", 18/1980) и Закон о самоуправним судовима, 18. 3. 1982 („Сл. гласник СР Србије", 15/1982); *САП Косово:* Закон о мировним већима, 15. 7. 1980 („Сл. лист САП Косова", 28/1980), и *САП Војводина:* Закон о мировним већима, 29. 12. 1975 („Сл. лист САП Војводине", 1/1976).

(12) Институт за упоредно право, у Синоптичкој таблици *Мировна већа,* извршио је поређење решења закона о мировним већима република и аутономних покрајина (Београд, март 1980).

(13) У току 1982. године Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, у сарадњи са републичким и покрајинским органима надлежним за послове правосуђа и са Институтом за упоредно право у Београду, спровео је анкету о раду мировних већа. Анкетни материјал је прикупљен на основу посебно израђених упитника на које су одговорили: мировна већа, општински судови и скупштине општина, а обрађен је у Институту за упоредно право. Анкетом је обухваћено раздобље од 1. јануара 1979. до 30. јуна 1981. године, с тим што су материјали републичких и покрајинских органа управе надлежних за послове правосуђа ишли и шире од наведеног временског оквира, све до фебруара 1982. године. У свом коначном, обрађеном и коментарисаном облику, подаци из анкете су послужили и за израду анализе о стању, актуелним проблемима, значају и улози мировних већа у правосудном систему СФРЈ, коју је објавио Савезни секретаријат за правосуђе и организацију савезне управе, септембра 1983. године. Све табеле које овде дајемо, заснивају се на подацима из анкете.

њу права којима грађани и радни људи не могу располагати слободно, мировна већа не посредују. Те правне ствари остају у надлежности редовних судова и других органа. Али, ако се ради о правима којима грађани и радни људи слободно располажу, а већ је покренут поступак пред судом или другим органом, мировна већа могу посредовати на захтев једне или обе странке у спору, или по сопственој иницијативи ако налазе да је то у интересу права и слобода и друштвених односа, те очувања и развијања добрих односа међу људима. Посредовање мировног већа у том циљу може иницирати и нека друштвено политичка организација.

За надлежност мировних већа значајно је и то да су кривични и грађански процесни закони, после уставних промена у 1974. години, унели извесне новине у односе између редовних судова с једне и мировних већа, као самоуправних судова, с друге стране. То је учињено одредбама два савезна закона — Закона о кривичном поступку (ЗКП) и одредбама Закона о парничном поступку (ЗПП)(14).

Када се ради о неким делима која се гоне по приватној тужби, према одредби 445. ЗКП, судија редовног суда, који прими приватну тужбу за кривично дело против части и угледа или за кривично дело лаке телесне повреде, и пошто утврди да је тај суд надлежан за пресуђење ствари и да нема разлога да одбаци тужбу, дужан је да такву тужбу уступи надлежном мировном већу ради покушаја мирења странака.

Према наведеној одредби ЗКП, приватна тужба се уступа мировном већу само ако обе странке имају пребивалиште или боравиште на подручју исте општине или су запослене у истој организацији удруженог рада односно у другој самоуправној организацији или заједници, у којој постоји мировно веће. Приватна тужба се упућује мировном већу на чијем подручју окривљени или приватни тужилац има пребивалиште, односно боравиште, а ако су обе странке запослене у истој организацији удруженог рада или у другој самоуправној организацији која има мировно веће, приватна тужба се упућује том мировном већу. Овде Закон оставља рок од три месеца од дана достављања приватне тужбе мировном већу, с тим да мировно веће треба или да реши спор или да врати кривичну ствар суду. Ако у том року мировно веће обавести суд да су се странке измириле и да је приватни тужилац изјавио да одустаје од тужбе, судија одбацује приватну тужбу, а ако мировно веће у том року не достави суду никакав извештај, судија утврђује да мирење странака пред мировним већем у тој ствари није успело и заказује претрес. Постоје и изузеци од правила да се такве ствари уступају мировном већу. То је случај са приватном тужбом која је поднета због кривичног дела против части и угледа, учињеног путем штампе, радија или телевизије.

Овакво поступање у односима редовни суд — мировно веће, када су у питању наведена кривична дела, једнако је у читавој СФР Југославији. Кривична дела против части и угледа и кривично дело лаке телесне повреде, предвиђена су у свим кривичним законима република и ауто-

(14) Поменуте новине непосредно су биле један од разлога да се, на пример, у СР Србији донесе нов Закон о мировним већима, 1979. године. Први Закон о мировним већима, после Устава из 1974, ступио је на снагу 1. јануара 1975. године. И, на основу њега, започета је уставна трансформација мировних већа. Међутим, Закон из 1979. године доноси три битне, веома значајне новине, у односу на ранији Закон. Тако, а) предвиђена је могућност оснивања мировног већа, као облика самоуправног суда и у удруженом раду; б) мировна већа су постала надлежна да о споровима и одлучују (не само да посредују ради мирења) и, в) уређена су питања у складу са применом чланова 445 ЗКП и чланом 448 ЗПП.

номних покрајина. Одредбе кривичних закона у основи су истоветне за кривична дела: клевете, увреде, изношења личних и породичних прилика и омаловажавање пребацивањем за кривично дело.

Према одредбама члана 486. ЗПП, у поступку о споровима мале вредности(15), суд, пошто утврди своју надлежност и нађе да нема разлога за одбацивање тужбе, односно да нема разлога за уступање предмета надлежном редовном или самоуправном суду, уступа ствар надлежном мировном већу ради покушаја поравнања странака које се споре. Суд при томе пази на то да обе странке имају пребивалиште односно боравиште на подручју исте општине, односно да су запослене у истој основној организацији удруженог рада или у другој самоуправној организацији и заједници у којој постоји мировно веће. Закон овде оставља рок од два месеца од дана достављања тужбе мировном већу, у којем је мировно веће дужно да извести суд да ли су се странке поравнале односно да ли је тужилац повукао тужбу. Ако мировно веће достави суду извештај да су се странке поравнале, односно да је тужилац повукао тужбу, суд одбацује тужбу. А ако мировно веће извести суд да се странке нису одазвале позиву за поравнање или да покушај поравнања није успео, или ако мировно веће у реченом року уопште не достави извештај суду о покушају поравнања, спор се наставља пред судом којем је поднета тужба и суд заказује рочиште за главну расправу.

Два показатеља из праксе су посебно значајна, и у непосредној су вези са надлежношћу мировних већа.

Први се тиче односа броја разматраних спорова пред мировним већима. Оних спорова а) који су непосредно покренути пред мировним већем и оних б) које је мировном већу уступио надлежан суд (табела 1)(16).

Табела 1

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
на предлог једног учесника	5749	138	7603	—	2674	8577	72	6412	31225
на предлог оба учесника	850	56	1283	—	39	739	34	31	3032
на иницијативу мировног већа	488	29	43	—	11	230	30	28	859
на захтев ДПО и других	481	55	130	—	49	367	23	34	1139
према члану 445. ЗКП	1758	241	4153	1594	726	4069	21	685	13247
према члану 468. ЗПП	1707	42	2146	485	125	2338	59	521	7423

(15) Вид. Благоје Глигоријевић: *Улога мировних већа у решавању спорова мале вредности*, „Општина", бр. 7—8, 1977, стр. 160—163.

(16) У табелама су називи република и аутономних покрајина дати скраћеницама које се користе у Синоптичким таблицама Института за упоредно право. Скраћеница: Ср, за СР Србију, означава територију ван покрајина.

У овим и у другим табелама подаци за СР Македонију су непотпуни, јер је, у поменутој анкети, из те републике примљен само мањи број попуњених упитника.

Други показатељ говори о природи спорова који долазе пред мировно веће. На основу прикупљених података може се закључити какве врсте поремећених међуљудских односа најчешће доводе заваћене странке пред мировно веће (табела 2)(17).

Табела 2

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
Сметање поседа	6869	452	6529	—	2416	4510	253	2667	23696
Накнада штете	3251	140	3135	—	879	4624	215	2465	14709
Заједничке просторије	501	127	638	—	259	352	1	395	2273
Издржавање	452	112	1176	—	169	442	23	430	2804
Сваће и друго	3687	233	8303	—	3165	6642	72	2801	24903
Други односи	1903	138	3273	—	1807	2266	240	1673	11300

Постоји и тенденција проширивања надлежности мировних већа. То се догаћа, на пример, када мировна већа прихватају решавање спора веће вредности, а учесници у спору су сагласни да им мировно веће реши такав спор. Супротно томе, догаћа се да граћани не желе да им мировно веће реши спор. Ако иду на суд непосредно, па долази до описане процедуре, предвиђене одредбама ЗКП и ЗПП, они се не одазивају позиву мировног већа, и после таквог њиховог пасивног става, мировно веће је дужно да обавести суд да његово посредовање није успело.

У вези са таквим ситуацијама, појавила су се различита мишљења па и законска решења. Основно је питање да ли треба увести законско правило да су граћани у спору око ствари у којима располажу својим правима, дужни да се прво обрате мировном већу, а суду или другом надлежном органу тек ако посредовање мировног већа не успе(18). Такву одредбу је имао Закон о самоуправним судовима СР Словеније, али је одлуком Уставног суда Југославије утврћено да је та одредба поменутог закона у супротности са ЗКП и ЗПП, па је та супротност отклоњена у даљем поступку. Према новелираној одредби Закона о самоуправним судовима, странке могу покренути поступак пред мировним већем пре него што то учине пред редовним судом(19).

На основу прикупљених података из праксе, може се закључити да преовлаћује мишљење да не треба уводити законску обавезу странака да траже посредовање мировног већа пре него што изаћу пред редовни суд или други надлежан орган. Сматра се да је постојеће правно уређење ове ствари, по ЗКП и ЗПП добро. Али, са друге стране, позната је целисходна пракса неких организација ССРН које утичу на људе и упућују их да решавају своје спорове пред мировним већем, ако је оно

(17) Због разлика у вођеној евиденцији о врсти спорова, релативно велики број спорова добио је општу одредницу „други односи".

(18) Занимљив је податак да је Општим законом о стамбеним заједницама (1959) било предвиђено да „захтев за поравнање не спречава покретање редовног поступка код суда или другог надлежног органа (члан 55, став 2).

(19) Одлуку Уставног суда Југославије, У. бр. 449/79 од 17. 12. 1980. („Сл. лист СФРЈ", 4/1981) и новелу Закона о самоуправних содишчих, од 28. 7. 1981 („Уредни лист СР Словеније", 23/1981).

надлежно за то, јер да им је то јевтиније, да је решење спора брже и да води ка томе да у будуће живе у добрим међусобним односима. Овде пракса бележи знатан пад броја спорова које мировна већа примају од редовних судова, по одредбама ЗКП и ЗПП, и пораст броја спорова по предлогу једног или оба учесника у спору, на иницијативу мировног већа или на захтев друштвенополитичке организације, друштвене организације или удружења грађана. Разуме се, ту расте и број решених спорова.

2. ОРГАНИЗАЦИЈА МИРОВНИХ ВЕЋА

Организацију мировних већа овде разматрамо са становишта два елемента, битна за њихов положај и деловање. Први обухвата питање оснивања мировних већа, и то а) са становишта врсте аката којима се мировна већа оснивају и садржине тих аката, и б) са становишта подручја (месне надлежности), односно средине и временског показатеља оснивања мировних већа. Други елемент обухвата сва питања у вези са члановима мировних већа (избор, мандат, опозив, престанак својстава члана мировног већа), саставом мировног већа, с тим што прикупљени подаци из праксе у великој мери указују на „профил" данашњег кадровског састава мировних већа.

а) Оснивање (установљење) мировног већа

Мировна већа се оснивају статутом или другим самоуправним актом месне заједнице, организације удруженог рада и друге самоуправне организације и заједнице. У овоме постоји извесна разлика и у законима о мировним већима и у пракси. У највећем броју, мировна већа се оснивају у месним заједницама, знатно мање у организацијама удруженог рада, а сасвим су занемарљиви подаци о мировним већима у другим самоуправним организацијама и заједницама. Разлика је у томе што је оснивање мировних већа у месним заједницама обавезно, а у организацијама удруженог рада њихово оснивање постоји као могућност. То је разумљиво, јер у организацијама удруженог рада могу постојати (и постоје) и други облици самоуправних судова (арбитража, на пример).

Поменута обавеза и могућност у пракси су искоришћене на начин који приказује табела 3.

У месним заједницама, једно мировно веће се оснива за подручје једне месне заједнице или за део подручја месне заједнице, а изузетно за више месних заједница. Законодавац оставља, у највећој могућној мери, оснивачу мировног већа — месној заједници (или организацији удруженог рада) да просуди и одлучи о целисходности оснивања мировног већа за мање или веће подручје, за више или мање становника односно радника у удруженом раду. Наизглед чисто организационо, то питање у пракси има велику улогу. Показало се да један од битних услова за успешан рад мировног већа јесте то да се људи који траже његову помоћ у решавању својих спорова, међусобно познају, али и да они који

Табела 3

	Мировна већа — основана			Месне заједнице у којима нису формирана мировна већа
	у месним заједницама	у организацијама удруженог рада	у другим самоуправним организацијама и заједницама	
БиХ	1605	50	7	22
ЦГ	188	—	—	3
Х	1903	20	2	322
М	—	—	—	—
Сл	1088	—	—	43
Ср	1244	3	52	59
К	111	—	—	1
В	318	—	2	2
СФРЈ	6457	73	63	452

те спорове решавају (чланови мировног већа) познају странке и пре и изван решаваног случаја, и, шире од тога, да познају локалне прилике средине у којој решавају спорне односе.

Ради потпуније слике организационог стања мировних већа треба рећи и то да су се на подручјима извесног броја месних заједница формирале посебне групе грађана које мире и посредују, од случаја до случаја, мимо мировног већа. Разлози за интервенцију таквих група, најчешће, су спорови око пољских штета. Негде се образују и комисије ради посредновања међу завађенима. Углавном у сеоским месним заједницама, поводом свађа и клевета, посредују старији људи, а у Војводини, када дође до спорова због пољских штета, посредују и пољочуварске службе при месним заједницама.

Неформалне групе најчешће чине људи из месне заједнице. То су групе активиста, улични одбори за мирење, активисти друштвено-политичких организација, посебно подружница ССРН, које делују у саставу пет чланова. Сматра се да оне успешно решавају спорове који су у надлежности мировног већа, а мимо мировног већа.

У насељеним местима, делују и огранци мировног већа, и политички активи месних заједница и општине. Њихова улога се, по правилу, завршава разговором са лицима која су у спору и постизањем мирења односно поравнања.

б) Чланови мировног већа, њихов избор, опозив и престанак тог својства

Чланове мировног већа(20) бирају и разрешавају грађани (у месној заједници) и радници (у организацији удруженог рада), на начин

(20) Закон о мировним већима САП Косова уводи термин судије мировног већа.

одређен актом о оснивању мировног већа. Најчешће, то су зборови грађана, односно радника. За члана мировног већа може да буде изабран сваки грађанин који има бирачко право, који је пунолетан и има држављанство СФРЈ, а „додатан" услов, битан за успешан рад мировног већа, је и то да кандидат за члана мировног већа „ужива друштвени углед у средини у којој живи и ради". Пракса показује, да је међу више десетина хиљада грађана и радних људи који обављају дужност чланова мировних већа, категорија „друштвени углед" тумачена различито, али увек са позиција које су мање формалне, а више стварне, животне. Скоро у истој мери, цени се друштвено-политичка активност кандидата. То значи да се на мировно веће гледа не само као на скуп добрих људи, већ и као на самоуправни суд грађана и радних људи, који доприносе добрим међуљудским односима и стабилизацији тих односа, по начелима самоуправног социјалистичког друштва. У истом реду са та два мерила (углед и друштвено-политичка активност), налази се и залагање кандидата на радном месту, односно у оквиру његовог занимања, на пример, као земљорадника. Степен образовања се сматра важнијим од година старости кандидата. Међутим, запажа се неосновано запостављање жена у избору за чланове мировног већа. Делимично, то се може објаснити традицијом и уопште, недовољном заступљеношћу жена у јавним функцијама.

Наведени закључци заснивају се на подацима прикупљеним у анкети о мировним већима. Из њих произлази да се поједини критеријуми за избор члана мировног већа појављују на начин приказан у следећим табелама.

Састав мировних већа по *националној припадности* чланова мировног већа, већим делом зависи непосредно од националног састава република и аутономних покрајина (табела 4).

Табела 4

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
Црногорци	45	520	19	—	9	165	7	50	815
Хрвати	1340	16	5581	—	105	29	6	149	7226
Македонци	7	2	4	—	1	23	—	10	47
Муслимани	2696	127	11	—	13	143	43	1	3034
Словенци	2	6	22	—	4886	11	—	3	4930
Срби	3268	11	946	—	43	7187	303	927	12685
Албанци	26	16	—	—	—	34	300	2	378
Бугари	—	—	—	—	—	24	—	—	24
Чеси	—	—	9	—	—	—	—	—	9

По *старосној структури*, највише чланова мировних већа припадају добу од 46 до 55 година, затим долазе људи између 36 и 45 година, за њима су лица старија од 55 година, док млађи људи, од 28 до 38 и од 18 до 27 година су мање заступљени. Међутим, подаци по републикама и аутономним покрајинама показују извесне особености (табела 5).

Табела 5

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
од 18 до 27 год.	520	24	279	—	288	510	23	56	1700
од 28 до 35 год.	1321	78	879	—	743	1072	73	174	4340
од 36 до 45 год.	2159	153	1550	—	1459	1926	185	449	7881
од 46 до 55 год.	1945	218	2672	—	1475	2328	244	481	9363
преко 55 година	996	235	1478	—	1101	1722	124	440	6096
Укупно:	6941	708	6858	—	5066	7558	649	1600	29380

Коментарисани однос заступљености чланова мировних већа по *полу* види се из табеле 6.

Табела 6

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
мушкараца	7339	674	8880	—	4779	7503	659	1383	31217
жена	445	33	741	—	1340	459	—	203	3221

По *степену школске спреме*, када се имају у виду подаци за читаву СФР Југославију, међу члановима мировних већа највише је људи са четири разреда основне школе; за њима су они са основном (осмогодишњом) школом, затим са средњом школом, а знатно мањи број има вишу или високу школу. И у овом погледу постоје неке разлике између појединих република и аутономних покрајина, што показује табела 7.

Табела 7

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
4 разреда осн. школе	2451	196	1952	—	451	3216	439	367	9072
осн. школа (осмог.)	2155	234	1784	—	1118	2134	113	539	8577
средња школа	1515	168	1763	—	2121	1418	86	418	7489
виша школа	655	46	427	—	624	446	16	165	2378
висока школа	346	42	367	—	700	339	16	126	1936

У погледу *занимања* чланова мировних већа најбројнији су земљорадници, за њима су радници у непосредној производњи. У урбаним срединама знатан број чланова чине пензионери, затим људи различитих занимања, међу којима су посебно забележени просветни радници, а домаћице су заступљене у најмањем броју. То показују подаци из табеле 8.

Постоји тежња да се у мировна већа бирају грађани који су већ судије поротници редовног суда. Залагање за то да у мировним већима буде више чланова који су судије поротници у другим судовима, може

се повезати са честом констатацијом да су стручна спрема чланова мировних већа, односно њихово искуство у таквом раду, незадовољавајући и да би судије поротници својим искуством допринели бољем раду мировних већа.

Табела 8

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
земљорадници	2904	244	2028	—	768	4016	238	518	10716
радници у непосредној производњи	1878	84	1488	—	1303	1130	182	268	6333
просветни радници	412	71	273	—	266	307	63	67	1459
остали раднищи	700	34	902	—	733	616	54	196	3235
домаћице	126	13	101	—	179	151	—	49	619
пензионери	866	223	1243	—	852	891	109	360	4538
остала занимања	300	38	536	—	694	543	42	156	2309

Функција члана мировног већа је почасна. То значи, поред осталог, да члановима мировног већа не припада накнада за рад у већу. Неки закони о мировним већима дозвољавају могућност да се актом о оснивању мировног већа уреди питање накнаде трошкова и изгубљене зараде за чланове мировног већа, „у складу са обичајима средине". Досадашња пракса у овим стварима показује у приличној мери да се различито поступа и да та питања треба одређеније регулисати. Све израженија је тенденција да се накнађују трошкови које члан мировног већа има радећи у мировном већу. Чини се да је решење тог питања један од услова за успешнији и ефикаснији рад мировних већа.

Чланови мировног већа бирају се на четири године, али после истека мандата могу бити поновно бирани за још четири године. Опште је правило да члан мировног већа може бити разрешен и пре истека мандата. Постоји могућност опозива члана мировног већа. У пракси, то се примењује најчешће због неуредног обављања функције члана мировног већа. Сам поступак опозива аналоган је поступку избора за члана мировног већа.

Мировно веће чине председник и два члана мировног већа. Ипак, оставља се могућност да се самоуправним актом оснивача уређује питање састава мировног већа и друкчије, односно да се број од три члана мировног већа сматра минимумом који се може, зависно од потреба, и повећавати. На сличан начин је уређено и питање заменика председника и чланова мировног већа. Најчешће решење које предвиђају закони о мировним већима је да сваки члан мировног већа има заменика. Будући да процес оформљавања мировних већа још није завршен, пракса дозвољава само општи закључак, тј. да се тенденција повећавања броја изабраних чланова мировног већа и њихових заменика подудара са настојањима да функционисање мировних већа не сме зависити од уредности одазивања чланова мировног већа на заказано веће. Рад већа не

сме трпети због недостатка довољног броја чланова мировног већа. У пракси се већ поставља и питање да ли мировно веће може, изузетно, да ради и у непотпуном саставу, па чак, у конкретним споровима, односно у мирењу и посредовању, да делује сам председник мировног већа. Потреба да се у конкретном случају хитно реагује, или захтев односно сагласност странака да се тако поступи, најчешћи су разлози да мировно веће делује и у непотпуном саставу.

3. ПОСТУПАК ПРЕД МИРОВНИМ ВЕЋЕМ

Поступак поводом случајева који долазе пред мировно веће иницирају или један учесник у спору, или оба учесника, или само мировно веће, или друштвенополитичка организација или удружење грађана, или спорови долазе мировном већу уступањем од стране редовних судова (на основу поступка предвиђеног чланом 445. ЗКП односно чланом 468. ЗПП. — в. табелу 1).

Законодавац је настојао да у највећој могућној мери поједностави поступак пред мировним већем. Тај поступак је неформалан, али не на штету услова у којима се спорни однос може разрешити са успехом. Мировна већа посредују држећи се одређених начела. То су, на пример, начело обостраног саслушања странака, начело јавности, начело непосредности у утврђивању чињеничког стања, начело добровољности, и др. Примењујући та начела, мировна већа треба да поступају у складу са конкретним случајем у којем посредују. Јавност поступка је правило, али се јавност може и искључити ако то захтева странка или ако такву потребу захтевају морал или неки други разлози. То цени мировно веће. Када мировно веће посредује ради мирења, закони предвиђају извођење доказа само као изузетак. У пракси, извођење доказа, боље речено непосредно опажање ствари, користи се увек када то захтева природа спора, односно када такав поступак мировног већа доприноси решењу спора.

Важно за поступак пред мировним већем је то да је он бесплатан за странке. Странке не плаћају никакву таксу. На тај начин се мировна већа приближавају потребама грађана и радних људи у ситуацијама када желе да реше настали спор, а да не улазе у трошкове судског поступка.

Постоји још једна особеност поступка пред мировним већем, као самоуправним судом. То је успостављање извесне, веће непосредности између чланова мировног већа и странака у спору. Та непосредност настаје када мировно веће даје савете странкама. Савети су најчешће повезани са спором, али могу се тицати и ширих питања, као, на пример, узрока настајања спора, понашања странака, тешкоћа у решавању спорова проузрокованих поремећеним односима међу странкама, опасности понављања таквог или сличних спорова, итд. То су, најчешће, савети у практичним стварима, и прихватање савета доводи до мирења односно до поравнања међу странкама у конкретном спору, али и до трајнијег побољшања односа међу њима.

Учесници у спору се обавештавају о покретању поступка на више начина: уручењем позива уз доставницу, усменим саопштавањем на записник, усменим позивом, или на неки други (неформалан) начин. Битним се сматра то да је странка обавештена. То је за праксу веома важ-

но питање, јер може изазвати правне последице. Неодазивање странке позиву може се сматрати одустанком од предлога за покретање поступка пред мировним већем, а оно је дужно да у тој ствари поступа крајње флексибилно. Неодазивање странке може бити повод да се позив понови, а значење одустанка треба да има једино у случају ако је провером утврђено да је странка уредно и благовремено примила обавештење о покретању поступка, а да се ипак није одазвала позиву.

У поступку посредовања ради мирења односно споразумевања и у поступку решавања спора доношењем одлуке, вођење записника је правило. Законодавац је детаљно прописао не само обавезу вођења записника, већ и све елементе које такав записник треба да садржи. Битно је (осим уобичајених података о учесницима спора и предмету спора) да се у записник унесе и начин окончања поступка (поравнање, измирење, неуспео покушај мирења, односно споразумевања). У записник се уноси сам споразум учесника о поравнању. Када записник потпишу обе странке, сматра се да је поравнање закључено, односно да записник има снагу *вансудског поравнања*.

Против одлуке мировног већа странке имају право приговора. Приговор се може изјавити у року од петнаест дана од дана објављивања, односно уручења одлуке мировног већа. Приговор се предаје мировном већу, које га, са свим списима, доставља надлежном општинском суду.

4. НАЧИН РЕШАВАЊА СПОРОВА

У досадашњој пракси, највећи број спорних случајева је решен *мирењем* странака, мањи број *поравнањем* и известан, најмањи број, *доношењем одлуке* мировног већа. У испитаним примерима, поменути однос је био овакав (табела 9):

Табела 9

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
Укупан број	14642	1545	19897	—	6642	12009	800	9317	64852
Мирењем, одн. споразумевањем	7746	1100	16104	—	5281	8459	567	6682	45939
Доношењем одлуке	5275	455	2260	—	719	2799	233	1318	13059

Посебно је значајно стање у односу разматраних и нерешених спорова. Нешто више од четвртине разматраних спорова остали су нерешени (око 17 500 од укупно 65 000 спорова у испитаним случајевима). Разлози за то су различити. Известан број спорова није решен због *одлагања* већања; највећи број због *неодазивања* једног или оба учесника у спору да дођу пред мировно веће. То се може тумачити тиме да учесници у спору губе интерес за решење спора, или да се због радних обавеза не могу одазвати позиву мировног већа. Већи број спорова није решен због одустанка странака од предлога. Узрок је, који пут, и неслагање чланова мировног већа о начину решења спора. Ближа слика разлога неуспелих мирења, односно нерешених спорова, види се из табеле 10.

Табела 10

	БиХ	ЦГ	Х	М	Сл	Ср	К	В	СФРЈ
а) због неодазивања:									
— једног учесника	991	39	1327	168	478	2007	5	1115	6130
— оба учесника	316	16	395	140	88	603	7	324	1889
б) због одустанка:									
— једног учесника	611	54	421	24	105	935	11	398	2559
— оба учесника	284	18	189	15	30	631	5	206	1378

5. ИЗВРШЕЊЕ ПОРАВНАЊА — ОДЛУКЕ МИРОВНОГ ВЕЋА

Одлука мировног већа добија снагу извршне исправе ако учесници спора у одређеном року не затраже да спор реши надлежни суд, или, ако они то затраже, и надлежни суд поступи по таквом захтеву, али одржи на снази одлуку мировног већа. За извршење поравнања, односно одлуке мировног већа, надлежан је општински суд на чијем се подручју налази мировно веће, односно општински суд који би био надлежан да о спору решава у првом степену. Извршење суд спроводи по правилима извршног поступка.

Пракса познаје извесне тешкоће до којих долази у вези са извршењем поравнања односно одлуке мировног већа. Најчешће, сама природа спора је таква да се узроци који су довели странке пред мировно веће тешко отклањају, и због тога се извршење поравнања, односно одлуке мировног већа тешко остварује (право коришћења прилазних путева, разне деобе имовине између сродника, сметање поседа, штете на пољопривредним културама, увреде, клевете, свађе, итд.). У неким срединама и сама мировна већа нису још стекла довољно ауторитета, а поремећени односи међу грађанима, који трају дуже време, често су повод да странке избегавају или одуговлаче извршење поравнања односно одлуке мировног већа. Такве појаве су разлог за подстицање шире друштвене акције, која би проблеме извршења поравнања односно одлуке мировног већа свела на најмању могућу меру. Суштина проблема није у ауторитету мировног већа као самоуправног суда, већ у трајном отклањању узрока расправљеног спорног односа. Тај се циљ ни у ком случају не може постићи ако се не обезбеди извршење поравнања односно одлуке у конкретном спору.

Законодавац дозвољава поништај одлуке мировног већа по тужби странке. За решавање о тужби надлежан је општински суд који би био надлежан да решава спор да странке нису повериле мировном већу да оно реши тај спор. У овом правном институту нема неких особености изван уобичајених правила о разлозима поништаја. У пракси, поништај одлуке мировног већа није честа појава.

Могућно је да поравнање односно одлука мировног већа неће бити извршени, а да то није у супротности са законом. То се може догодити ако су одлука мировног већа односно поравнање у супротности са про-

писима о самоуправним правима радних људи, о располагању друштвеним средствима и другим когентним прописима; или, ако су одлука односно поравнање у супротности са правилима морала самоуправног социјалистичког друштва; или, ако је одлучено о захтеву у спору који није у надлежности мировног већа; или, ако је одлука неразумљива или сама себи противуречна.

*

Прва искуства мировних већа као самоуправних судова стечена су у времену које је сасвим недовољно за давање неких коначних закључака. Нарочито се не могу дати оцене о томе да ли су мировна већа испунила она очекивања која су изречена у време доношења устава из 1974. године (савезног, републичких и покрајинских) и, касније, закона о мировним већима односно закона о самоуправним судовима. Самоуправљање је, на специфичан начин, путем институционализовања одређених инструмената заштите, ушло и у подручје правосуђа. Створени су самоуправни судови, различити по називу, по месној и стварној надлежности, по начину поступања, по врсти и дејству одлука, степену организованости, активности, па, гледано у целини, и по развијености оних елемената који их чине *самоуправним* судовима, односно по којима се разликују од редовних судова. Уставотворац је изричито навео неколико категорија самоуправних судова (судови удруженог рада, арбитраже, мировна већа, избрани судови), али је оставио отворену могућност установљавања и „других облика самоуправних судова". Све то показује да се мировна већа, ма колико да имају јасно опредељено подручје своје надлежности, морају увек третирати само као *један од облика*, једна врста самоуправних судова. Њихов даљи развој условљен је развојем и међусобним односима свих самоуправних судова и, шире, целокупног правосудног система.

У прилог таквом мишљењу говори и чињеница да сами закони о мировним већима знатну пажњу посвећују сарадњи мировних већа са готово свим структурама које чине основу државног и друштвенополитичког уређења Југославије, сарадњу са другим самоуправним судовима и са редовним судовима и осталим правосудним органима, и, наравно, међусобну сарадњу самих мировних већа. Али, сарадња је добила и другу димензију — обавезу одређених субјеката (судови, општина, месна заједница, ССРН, синдикат) да помажу мировна већа, од њиховог оснивања, у почетку рада и у току даљег њиховог рада, посебно да им помажу у остваривању функција самоуправног суда.

Свега неколико година постојања и рада мировних већа као самоуправних судова показује да највећу пажњу привлачи онај део њиховог рада који им даје обележја суда, тј. по чему су мировна већа постала део правосудног система Југославије. Значи, ради се о решавању спорова посредовањем ради мирења, јер су у томе мировна већа задржала континуитет свог постојања и деловања и пре Устава од 1974. године, већ о решавању спорова доношењем одређеног решења односно одлуке. У тој функцији мировних већа једна је од битних тачака њихове уставне трансформације у самоуправни суд, у условима када се настоји да целокупан правосудни систем у Југославији буде у складу са друштвенополитичким развојем социјалистичког самоуправљања.

SUMMARY

COURTS OF RECONCILIATION

The legal rgulation of the courts of reconciliation, today, is based on the provisions of the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia (1974), the Constitutions of the Socialist Republics and Autonomous Provinces (1974), and on the Courts of Reconciliation Acts passed in the Socialist Republics and Autonomous Provinces.

Courts of reconciliation are self-management courts. Being a form of the self-management judiciary, they are a part of the judicail system as a whole. They have been given this status by the provisions of the Constitution of the S.F.R. of Yugoslavia of 1974. But, they existed even far before that time, only their activity was that of out-of-court social bodies, with the main task of interceding between parties in dispute; the reached agreements in such disputes had the legal effect of out-of-court settlement.

Within the jurisdiction of the courts of reconciliation is the hearing and passing of decisions in disputes originating from socio-political and other self-management relations, provided by the Constitution and law, as well as disputes taken to the self-management courts by the working people (employees) and citizens in general, provided that the disputes derive from rights they are free to exercise. Within the jurisdiction of the court of reconciliation is also the hearing and passing of decisions in certain disputes regulated by Article 445. of the Criminal Procedure Act and Article 486. of the Lawsuit Procedure Act.

A closer analysis has been devoted, apart from the jurisdiction of the courts of reconciliation, to their organization, procedure, method of reaching and passing decisions, and the question of execution of decisions. In an analysis of the Court of Reconciliation Act, compiled data of a poll on the activities of the courts of reconciliation during the period 1981/1982 was used as a basis.

Today, the functioning of the courts of reconciliation, as self management courts, attracts particular atttention not only in regard to their role of mediator with a view to reaching settlements, which is their main activity, but also in regard to their resolution of disputes by the passing of decisions. This function of the courts of reconciliation reflects one of the most significant characteristics of the constitutional transformation of the courts of reconciliation into self-management courts.

RESUMÉ

LES CONSEILS DE LA CONCILIATION

Aujourd'hui, les Conseils de la conciliation sont juridiquement réglés par la Constitution yougoslave (1974), par les Constitutions des Républiques et des Provinces autonomes et par les lois des Républiques et des Provinces autonomes.

Les Conseils de la conciliation sont des cours d'autogestion. Ils sont un des éléments du système d'administration de la justice, comme une forme du justice autogestionale. Cet état des Conseils est introduit par la Constitution yougoslave de 1974. Les Conseils ont quand même éxistés avant elle, mais ils avaient la position des organes socials extrajudiciaires, dont la fonction principale était d'intervenir entre les personnages en litige et cet accord avait la vigueur juridique des accommodements extrajudiciaires.

Dans la compétence des Conseils sont les litiges provenus des rapports sociaux-politiques et des autres rapports autogestionals déterminés par la Constitution et les lois et les litiges menés auprès des cours autogestionals,

intentés par le peuple travailleurs et les citoyens à condition qu'il s'agit des droits du domaine autonome. Les litiges prévenus en article 445 de Loi du procès criminal et en article 486 de Loi du procès civil sont du ressort des Conseils.

L'auteur examine: les compétences des Conseils, leur organisation, la procédure auprès des Conseils, les méthodes du délibération et l'exécution de ses decisions. L'auteur a profité des resultats d'une enquête sur les action des Conseils en période 1981/1982.

Les actions des Conseils, comme des cours autogestionaires sont partiqulièrement importantes et interessantes en ce qui concerne leur fonction permanente d'intervenir aux conciliations et leur fonction de délibérer les litiges en apportant des résolutions et des décisions. Sette dérnière fonction est importante pour la compréhension du transformation constitutionnelle des Conseils de la conciliation aux Cours autogestionaires.

Материјали са саветовања, које је на тему „Методолошко-теоријска питања изучавања друштвене својине у Југославији и њеног изучавања на правним факултетима", одржано 16. и 17. децембра 1982. године на Правном факултету у Београду, у организацији Центра за марксизам Универзитета у Београду и Правног факултета у Београду.

Саветовање је отворио декан Правног факултета професор др Мирко Мирковић а уводно излагање поднео др Александар Ивић. Председавао је професор др Борислав Т. Благојевић.

Организатори Саветовања захваљују се редакцији „Анала" на објављивању ових материјала, које је финансирао Центар за марксизам Универзитета у Београду, на чему се са своје стране захваљује Редакција часописа.

UDK — 372.2(497.1)

др Александар Ивић,
доцент Правног факултета у Београду

ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ПРОБЛЕМИ ИЗУЧАВАЊА ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ

Када се, у прилици као што је ова, треба да дадне уводна реч, онда се поставља велики број сложених проблема и у односу на тему и у односу на аудиторij.

Стога сам слободан да истакнем две тешкоће, не као ограду или извињење, али у сваком случају као претходну напомену, која ће у најмању руку олакшати нашу комуникацију и отклонити барем неке од многих неспоразума који су, иначе, можда и неизбежни када је реч о тако сложеном питању као што је друштвена својина, али и сложености методолошких питања, уопште, нарочито када су методолошка питања примерена фундаменталним и теоријским категоријама каква је несумњиво својина.

Разговри о методолошким и теоријским питањима друштвене својине у Југославији овом приликом треба да у својој основи полазе од следећих ставова:

Теоријска мисао, нарочито у друштвеним наукама, је у објективном смислу кореспондентна са токовима и збивањима у једном друштву те се стога успоставља увек својеврстан „дијалог" између референци које теорија у извесном сусрету са друштвено-историјским збивањима даје. Та околност је нарочито изражена када је реч о крупним питањима друштвених односа јер доводи до ситуације да је у исти мах и паралелно реч о историјским и теоријским категоријама. Излишно је истицати колико то важи за својину и колико је предходни став могуће верификовати кроз досадашњу историју и теорију.

Занимљиво би било истаћи околност, уколико је тачна, да наш век показује извесне крупне транформације својине и својинских односа. Склон сам утиску да теорија о својини није на висини актуелних историјских захтева, јер те промене не прати довољно, нити их анализира.

Друштвена својина у Југославији, у актуелном и теоријском смислу, има изузетан значај за систем у целини, те је отуда научни интерес за њу питање способности науке да одговори на битна питања развоја југословенског друштва. Истоврстан је, дакле, и истовремен интерес и значај друштвене својине и за друштвени систем и за науку.

Уставом СФРЈ, Законом о удруженом раду, као и праксом која је тим документима инспирасана, отворен је низ питања чија теоријска обрада подразумева преиспитивање досадашњих научних сазнања и потребу нових и свежих теоријских иновација. У том смислу разговор о овој теми је допринос потреби да се на систематичан и научно оправдан начин разматрају актуелни проблеми и концепта и праксе остваривања друштвене својине.

Сви велики системи и научни и социјални успостављали су се тако што су, поред осталог, негирали и превазилазили раније облике својине и успостављали нове.

За социјализам овај став се може двоструко иновирати:

— Социјализам није пуко мењање ранијег или ранијих својинских облика, већ у својој основној тенденцији садржи захтев за „докидањем" или укидањем свих суштинских обележја приватне својине, па у крајњој линији и својине уопште.

— Социјализам мора изнаћи адекватан модел успостављања и функционисања тог новоуспостављеног типа својинских односа (и у друштвеном и у ужем, правном, смислу те речи).

Својина је, уже посматрано, централни институт друштвено-правних односа. Друштвена својина у Југославији представља историјско-теоријски новум прве врсте. Отуда је њено изучавање прворазредно сложен задатак и велики изазов за нашу, а посебно правну науку. Изучавање друштвене својине обухвата бројна подручја друштвених односа и зато је тај задатак и сложен и одговоран.

У овом контексту нарочити значај има правно-политичка (или уставно-правна) садржина друштвене својине као извесна предоснова за правно-теоријску и позитивно-правну разраду друштвене својине. Разуме се да се, када је реч о правној науци, посебно истичу два актуелна захтева: прецизно диференцирање правних особености друштвене својине, како би се избегло мешање појмова и уједно, указивање на

међусобну зависност правних и других односа. Јер, без тога долази до тешкоћа које наша литература обилато манифестује: да се због поменуте неиздиференцираности и нејасне повезаности, али и нејасних разлика, долази у ситуацију која не омогућава минимум потребне јасноће и појмовне чистоте.

Тиме се може оправдати приступ који пре свега скреће пажњу на методолошко-теоријска питања изучавања друштвене својине. У том смислу, и у том оквиру, слободан сам да скренем вашу пажњу на следећа питања, истичући да је избор питања вршен по двоструком критеријуму:

— а) да питање које се истиче буде само по себи значајно и

— б) да то питање има и посебан методолошки значај. На тај начин је извршена максимална селекција, а круг питања сведен на минимум, што имплицира могућност да су нека могућа питања изостављена, што наш разговор може показати.

Смисао и разлоге овог уводног излагања треба схватити као сугерирање једног броја значајних питања која завређују нашу пажњу, а која су релевантна за потпунију обраду методолшко-теоријских изучавања друштвене својине.

Концепт друштвене својине у Југославији, је као што је познато конкретизација и разрада Марксовог и марксистичког концепта својине уопште. Разумљиво да се при изучавању концепта својине мора расправљати и један круг других, ширих питања — нпр. положај и улога класе, продукциони односи, држава итд. Без ширих образложења, јер зато нема простора, има места истицању питања методолошког карактера — у смислу: колико је о потреби повезивања ових питања воЂено рачуна. У нашој теорији и пракси овај задатак се постављао и у својој сложености и оштрини.

У општијем смислу може се рећи да за токове југословенске теоријске, а пре свега правно-теоријске мисли о друштвеној својини изузетан значај у досадашњем развоју, а и данас, имају основна теоријска питања значајна за Марксов и Марксистички концепт својине. У том смислу од изванредног методолошког значења је ширина и опсег захвата сложених појмова марксистечке теорије о својини али и једног броја појмова који су коренсподенти с тим појмом. Има основа став да није увек довољно уважавана потреба ширих приступа и теоријско-методолошког поштовања богатог марксистичког наслеђа и савремених радова. Због тога је и теоријски и методолошки актуелно питање ширине и опсега захвата различитих схватања и развоја тих схватања код нас и у свету.

У изучавању друштвене својине недвосмислено је истакнута и потреба интердисциплинарног приступа изучавању својине, а нарочито друштвене својине. Међутим, упркос таквом начелном ставу, у нашој литератури преовлађују приступи који нису превладали дисциплинарну парцијалност, као што су правни, економски, социолошки или неки други приступ друштвеној својини. То је, разуме се, у једној мери и нужно и оправдано.

Али поставља се питање до ког степена је дисциплинарна посебност могућа ако се жели интердисциплинарност као методолошки постулат, јер преко једне границе, озбиљно следи ризик немогућности уоп-

штавања, а нарочито јединственог методолошког приступа. Стога је, с методолошког становишта, актуелно питање: да ли је и колико могуће превазићи превелику дисциплинарну исцепканост у изучавању друштвене својине? Или, као скромнији захтев, колико је могуће изградити један број интердисциплинарних појмова? Тај се проблем поставља пуном оштрином и сложеношћу када је реч о концепирању посебне дисциплине која се искључиво бави друштвеном својином.

Међутим, као што је напред истицано, тај проблем је и вишезначан. Његова актуелност је вишеструка и људима који се ближе баве својином, веома је познат. Али, ипак, хтео бих да истакнем једну теоријску дилему која има неоспорне и бројне импликације: није дозвољена ситуација у којој се напуштају класични појмови, постулати и категорије једне дисциплине у име интердисциплинарности, да би се употребљавали појмови неке друге дисциплине — што води у појмовну збрку и теоријску конфузију. Због тога се потреба изграђивања једног броја интердисциплинарних појмова може конкретизовати у том смислу да се обезбеди извесна јединственост у методолошко-теоријском приступу, па да се на тој основи, конзеквентно уважаваној, проучавају посебни аспекти друштвене својине које омогућавају специјалне дисциплине. Бројне слабости другачијих приступа су познате. Остаје да буду и признате за шта је један од услова да буду пре свега сазнате.

Правни аспекти својине и друштвене својине превасходно су значајни (не само због задатка нашег саветовања, и састава овога скупа) већ стога што традиционално схватање о својини као превасходно правној појави има и данас одређену тежину а, самим тим, и значај. А познато је да је у историји науке правна литература својине најбитнија и најразвијенија.

Кад говоримо о друштвеној својини и овим питањима недвојбено треба истаћи да је она правна појава, али такође не треба заборавити и једну допуну: нека обележја друштвене својине далеко превазилазе право и правне односе. То отвара низ дилема које су се и практично манифестовале.

Сматрало се да право не треба да уређује одређене односе и да ће они бити уређивани или неким другим начинима или ће се „спонтано" одвијати.

Противтежа оваквом ставу је настојање да се, ипак, све нормира — с јаком тенденцијом ширења легислатива на сва питања и све односе.

Ово питање би се врло интересантно могло да прати пре свега кроз егзегетску анализу нормативних аката, затим кроз анализу теоријских радова, нарочито на питању транформације права у нас и улоге самоуправног права, затим кроз улогу различитих субјеката у нормативној делатности, али и кроз низ других питања које су додирна са поменута три круга. Тажишни аспект ове анализе би морао показати каква је била реална позиција различитих субјеката легислативе и какав је био реални однос појединих врста и начина средстава те легислативе. Тиме би се добро уочиле концептуалне и друге слабости „дејуридизације" друштвене својине и односа који на њој почивају.

Јер, неки стари или нови проблеми права и правних односа нити се решавају нити избегавају нехитраним, „новим" појмовима, или пак

теоријама. Истини за вољу треба рећи да ово није искључиво ситуација у правним наукама. Тога има и у другим наукама, али треба истаћи да такви недостаци у праву и правним наукама могу имати трајније и теже последице.

Предходно питање може се и конкретније поставити. Нарочито у смислу што постојеће и теориско-правно и позитивно-правно стање ово питање оштро сугерира. У том контексту посебно је актуелно питање (а нарочито у склопу с напред изнетим методолошким напоменама) који су то темељни појмови из којих се и помоћу којих се може теоријски конституисати и развијати правни концепт друштвене својине. А наша наука је у досадашњем развоју, пре свега, афирмисала један теоријско-редуктиван метод, са становишта критике права, у настојању да афирмише нове домете друштвене својине и неке нове институте нашег система.

Данас је актуелан један захтев који је у извесном смислу нов. Конституисани концепт друштвене својине треба да буде такав да омогући развијање теоријско-правних и позитивно-правних димензија друштвене својине. Данас се чини да ови проблеми нису у потребној мери савладани због чега нема довољне конзистентности појмова у опште теоријским приступима и њиховој конкретизацији и операционализацији. Данас су у оптицају многи појмови који захтевају и дубљу опште и правно-теоријску разраду. Примера ради могу се навести: право рада, минули рад, доходак, расподела, правни субјективитет итд. Стога је актуелна потреба да се постигне извесна методолошка и појмовна једнозначност али и конзистентност ових појмова. Поред тога, њихово позитивно-правно присуство актуелизује потребу теоријске и оперативне разраде. То значи да ови појмови морају имати садржај који одговара јединственом теоријско-идејном концепту наше друштвене својине, а то, као што је познато, није увек ваљано остварено. Најуже посматрано овај проблем се може свести на захтев систематског тумачења позитивно-правних појмова, а у теоријском смислу, на потребу повезане интерпретације општих, и мање општих, а нарочито позитивно-правних појмова.

Свако иоле исцрпније скретање пажње на правна питања друштвене својине мора да укаже на актуелност интерпретације или тумачења правних института. Та интерпретација актуелно посматрано има два могућа тумачења. Једно је нужна еволуција у постављању и схватању правних института — рецимо — usus-a, а друго и њиховом „адаптирању", једно заиста сложеној и новој појави као што је друштвена својина.

Отуда је теоријски и методолошки отворено питање „дозвољености", или боље рећи оправданости, степена преношења појмова класичног грађанског права, што се, разумљиво, нити треба, нити може сасвим да избегне. Али је, упркос томе, нужно истаћи ризик да се тиме у једној мери дерогира оригиналност и специфичност друштвене својине. Зато је ово једно крупно теоријско-методолошко питање. Без научно-образложених, а друштвеној својини прилагођених правних појмова, тешко је веровати у могућност успешне научне обраде саме друштвене својине и њеног ваљаног конципирања као правног института. Скоро је излишно наводити негативне примере који би илустровали ову тврдњу. Јер, од

педестих година наовамо било је пуно негативних примера да су се спорови заоштравали уместо да се настојало на пружању ваљане и теоријски васпитне аргументације за одређене ставове.

Својина и својински односи се, као што је познато, могу посматрати са различитих аспеката, поред тога што се могу манифестовати на различитим подручјима друштвених односа. Међутим, подручје права је изузетно значајан вид њиховог манифестовања. Једноставно речено, реч је о неопходности и мери обезбеђивања позитивног и позитивно-правног концепта друштвене својине у Југославији. У том смислу могу се истаћи одређене методолошке потребе презентирања оних димензија и аспеката друштвене својине који пружају конкретна знања из којих се и преко којих се практично оживотворује и реализује теоријско-идејни концепт друштвене својине.

Конкретно: нужно је и корисно ослањање на појмове који су тековина досадашњег развоја правне науке и који представљају њене већ класичне резултате. Али та је употреба корисна само уз критично преиспитивање, модификовање и прилагођавање и теоријском и идејном концепту друштвене својине. Уосталом, ако, и када, је наука и до сада пратила развој друштвених односа, то је био услов да институти права имају ваљану еволуцију. Без тога се догађало, догађа се, а и догађаће се да класични правни институти, упркос теоријској, на први поглед неоспорној валидноости, показују своју неупотребљивост, што ће рећи неприлагођеност, нарочито у погледу потребе да изразе нове садржаје реалних или жељених друштвених односа. Разуме се да је и ово питање, као и многа друга, ствар „мере" и способности правника да сачувају бит и садржину већ проверених правних института, али и питање њиховог смисла да у примени тих института покажу смисао за нове садржаје као и нужност прилагођавања новонасталим потребама и концептима, који се морају и требало би да изражавају преко „класичних" иступа.

Крупан задатак је потреба да се позитивно-правно конкретизује и разради уставно-правни концепт друштвене својине, јер су Закон о удруженом раду, а и многи други правни акти, управо испољили све ове тешкоће.

Већ је скренута пажња на нужност дубље теориске позитивно правне разраде појмова као што су право рада, минули рад итд. На овом месту, међутим, може се истаћи и једна нова потреба. Најкраће речено, ваљало би проверити да ли су ови, а и многи други појмови у основним интонацијама, а у низу конкретних решења, на „доброј вези" са уставно-правним концептима друштвене својине. Са друге стране, упркос томе што је уставна норма, по својој природи таква да антиципира један однос, ваљало би због значаја друштвене својине за уставни концепт друштвено-економског уређења, а и шире, истражити крајње могућности позитивно-правне примене уставног концепта друштвене својине. То важи нарочито за „ненормативни део" нашег Устава, али и за нека нормативна решења која Устав садржи.

Само на тај начин може се избећи некритично прихватање или неприхватање одређених позитивно-правних, али и теориских решења или модела. Наша правна литература већ је отварала одређена питања

али без довољно упорности, систематичности и доследности, а нарочито без довољно „самосвести" о значају озбиљне и стварне теоријске фундираности заузетих, или оспораваних, ставова. Примера за то има, па наведимо само својински или несвојински концепт, дилеме око правног субјективитета друштвено-правних лица, карактер, садржина и правна природа одређених нових права које произилазе из, или се реализују, кроз друштвену својину.

Битно, а надасве теориски интересантно и у великој мери отворено и нерешено, питање је какав је однос друштвене својине и самоуправљања. Оно је, не треба ни истицати, веома сложено. Но, иако се све то скоро по себи разуме, може се без претеривања рећи да је оно и данас отворено до тог степена да се даља теоријска разрада друштвене својине не може ни замислити. Проблем је, наравно, вишеструк и веома сложен и разуме се да овом приликом не може бити ни назначен у иоле потпунијем виду. Дакле, посебно је значајно, а теоријско методолошки крајње оправдано, питање самоуправљања у функцији изучавања друштвене својине.

Уз сву, већ поменуту, сложеност односа и веза друштвене својине и самоуправљања, мора се истаћи неспорна истина да су друштвена својина и самоуправљање две стране истог друштвеног односа због чега су и неодвојиви. Методолошки, уже посматрано сложени однос друштвене својине и самоуправљања своју „критичну" тачку има на питању: која ширина и дубина захвата самоуправљања је оптимална да се друштвена својина изрази у пуној квалитативној садржини? То се питање може поставити и на следећи начин: који, начелно узев, приступ и обим обраде самоуправљања омогућава и задовољава комплементарно изучавање друштвене својине и самоуправљања? У нашој литератури присутна су, уз модалитете, два крајње различита приступа:

— Макротеоријски приступ самоуправљању који води томе да се самоуправљање схвати и интерпретира као глобални концепт социјалистичке демократије и диктатуре пролетаријата у југословенским условима. Овде је самоуправљање глобални теоријски постулат, а његова обрада начелна и теоријска, тако да се или губи непосредна повезаност самоуправљања и друштвене својине или се, пак, та веза не операционализује, тако да остају недовољно елаборирани евентуално истицани ставови који указују на ту везу.

— Објективно речено, свесно или несвесно супротстављен овоме је други приступ који је мање или више позитивно-правни и реализује се као скала самоуправних права и дужности преко којих се непосредно остварује друштвена својина.

Реч је о оним приступима који самоуправљање своде на „круг права" и евентуално обавеза које се остварују у организацијама удруженог рада — најчешће схваћених као право рада и права и обавезе која из њега произилазе. Истицање и отварање овог питања нема за циљ нити да оспори нити да афирмише један од ова два приступа. Намера је да се истакне потреба даљих напора који би омогућили превазилажење ова два крајња приступа, јер је извесно да методолошки приступи друштвеној својини, упркос свој неразрађености, недовршености, па стога у

извесном смислу мање или више непотпуни, већ имају своју „традиционалну" варијанту. Онима који се тиме ближе баве то је познато. Међутим, ни један ни други не решавају проблем.

Да не би било неспоразума треба нагласити и истаћи да за оба ова приступа постоје и одређени разлози и аргументи. Али, истини за вољу треба скренути пажњу на њихову недовољност и потребу тражења нових решења, макар у методолошкој оријентацији која би у крајњој линији водила и довела до решења која самоуправљање и друштвену својину интерпретирају на начин који изражава њихову неодвојивост и недељивост. Мада је чињеница „nota bene" да су самоуправљање и друштвена својина недељиви ипак се неретко догађа, у многим редовима да се та чињеница у разради конкретних питања губи из вида.

Закључујући овај део хтео бих да истакнем неке могуће теоријско-методолошке постулате, по мом мишљењу релевантне, за разматрање методолошких питања односа друштвене својине и самоуправљања:

а) Није могуће у теоријском смислу изразити природу а нарочито разлику друштвене својине од других облика својине без истицања самоуправљања.

б) Друштвена својина омогућава, али се и изражава кроз самоуправљање. Односно, однос друштвене својине и самоуправљања је двојак. Друштвена својина је предходни услов и могућност постојања и остваривања самоуправљања, а самоуправљање је начин егзистирања и остваривања друштвене својине.

в) Самоуправљање не „исцрпљује" своје садржаје и домете кроз повезаност са друштвеном својином.

По својим обележјима и по својим дометима оно је далеко шире, због чега је његово свођење само на однос са друштвеном својином теоријски и методолошки неодрживо, па тиме и недопуштено.

У новије време, намеће се један нови и недовољно истражени феномен који се у нас најчешће подводи под појам плурализма интереса. Због тога се у изучавању друштвене својине истиче и једно ново методолошко питање.

Разуме се да је питање плурализма интереса питање које далеко превазилази оквире проблема којима се ми данас бавимо. Али када је реч о друштвеној својини, ново методолошко питање има посебну теоријску актуелност. Овај проблем у теоријско-методолошком смислу мора да постави барем два основна питања: друштвена својина и плурализам интереса и функционални и структурални вид изражавања тог плурализма. Структурални вид се може изразити, поред осталог, и као питање самоуправне организације и субјеката преко којих се све то испољава. Ближе и правно посматрано то се питање може поставити и као питање правне природе субјеката самоуправне организације и њихових међусобних односа, субјеката самоуправног одлучивања и правне природе аката, кроз које се све ово испољава.

Друштвена својина у свом економском и правном изразу манифестује се кроз вертикалну и хоризонталну структуру самоуправних субјеката и различита овлашћења ових субјеката. Питање се конкретније може поставити и као потреба прилагођавања вертикалне и хоризонталне пирамиде повезаности самоуправних и других субјеката одлучивања

и њихових међусобних односа у вршењу различитих овлашћења и димензија тих овлашћења, која произилазе из уставног концепта друштвене својине. Одлучивање, дакле, мора бити самоуправно. Поред тога, сложен је задатак да сваки субјекат буде ослоњен на самоуправни интерес, а да сваки самоуправни интерес има свој самоуправни субјективитет. Успостављање и заштита општедруштвеног интереса је, у овом контексту, посебно сложено и, чини се, актуелно. То Значи да је отворен и проблем практичног решавања плурализма друштвене својине која се испољава кроз правну природу самоуправних интереса, самоуправних субјеката, самоуправних аката и њиховог значења за друштвену својину.

Већ је настала обимна литература која на ближи или даљи начин покреће ова питања. У тој литератури, нарочито је, са становишта друштвене својине, значајна она која је усредсређена на самоуправно право, да употребимо један могући и најчешћи термин јер, као што је познато, има и других. Друштвена својина треба да добије и своју разраду и своју потврду кроз презентирање ових питања. То се може постићи ако се у методолошком приступу, води рачуна о димензијама друштвене својине која се управо кроз та питања испољавају. Без тога ће бити мањкавости у разради друштвене својине, а још више у разради феномена и појава које су покренуте литературом о плурализму.

У теоријском смислу и друштвена својина, као и свака друга својина кореспондентна је с низом других и другачијих од ње, али повезаних с њом појава, института и појмова. То је поред теоријског значаја важно истаћи и због уставно-правног концепта друштвене својине, јер Устав, као што је познато, друштвену својину разрађује на два начина: непосредно говорећи о својини, али посредно говорећи и о другим питањима као што су планирање, расподела, репродукција итд. Због тога је присуство ових категорија у изучавању својине и нужно.

Неки „аспекти" друштвене својине, има тих примера у нашој литератури, могу бити разматрани тако што ће анализа тих аспеката бити вршена методама и појмовима који важе за својину као такву. Основаност таквих приступа не може се порицати, међутим, отворено је питање, као што је већ истакнуто у досадашњем тексту, колико овакви приступи могу ићи у ширину и где је граница преко и иза које се занемарују суштинска обележја друштвене својине и долази у стварну опасност да старо препокрије и сакрије ново.

За ваљан теоријско-методолошки концепт друштвене својине нужно је укључивање и једног броја посебних питања, значајних за друштвену својину и самоуправљање, која, у строгом смислу те речи, нису непосредно везана за појмовну садржину ни друштвене својине ни самоуправљања. Примера ради то су: одговорност, самоуправна култура, улога субјективног фактора, самоуправно одлучивање, итд. Реч је о оним појавама без којих се не може изразити пуни садржај односа које друштвена својина собом носи и подразумева. Зато је методолошки актуелно питање опредељивања у смислу избора одређених питања и, што је још сложеније, „димензионирање" у приступу тим питањима, како би се функционално подредили изучавању друштвене својине.

Заштита друштвене својине је једно посебно сложено питање које има низ својих специфичности тако да се о њој може говорити као о

посебном питању или посебној „сфери". Али, заштита се функционално и методолошки може подвести и под општа методолошка питања друштвене својине. У том смислу се о заштити друштвене својине може говорити, у специфично методолошком смислу, у облику најмање два значења:

а) као о питању правног и друштвеног инструментарија остваривања заштите друштвене својине и

б) као о питању правног режима заштите схваћене кроз одговарајућу улогу бројних и различитих субјеката те заштите.

Бројност облика и субјеката заштите и бројност облика угрожавања друштвене својине морају изазвати нашу позорност и интелектуално узнемирење, и са становишта њихове прилагођености основним постулатима уставно-правног концепта друштвене својине и, прецизније речено, са становишта узрочно-последичне везе концепта и облика заштите. Скоро је излишно напомињати да је проблем заштите друштвене својине актуелизован и у теоријском, а нарочито у практичном смислу. Стога је трагање за решењима ефикасне заштите друштвене својине прворазредни и крупни задатак, који поред осталог, обавезује нашу науку.

Нашу пажњу природно и логично привлачи један број питања која су ближе везана за конципирање једне или више наставних дисциплина на правним факултетима, како би се омогућило ваљано и свеобухватно изучавање друштвене својине. Значајно је рећи да је крупан резултат то што је на Правним факултетима заснован предмет друштвена својина, и истаћи овом приликом допринос свих оних који су га својим настојањима и радовима омогућили. Међутим, пред нашом науком стоје веома сложени проблеми развијања ове дисциплине, и то не само и не пре свега методолошког карактера.

Као што је познато схватања и пракса изучавања друштвене својине за сада је веома различита. Та разлика се изражава и у организационом и у садржинском погледу. Проблематика је веома различита, а постојеће разлике израз су различитих виђења и ових, али и других проблема. Предметни и други наставници на нашем Факултету и сами имају многе дилеме. Но, без обзира на сву сложеност и постојеће разлике, чини се да се у основи када је реч о изучавању друштвене својине на правним факутетима постављају три групе питања. То су:

а) наставни план и програм предмета (концепција и садржај);

б) диференцираност од других предмета, — пре свега уставног права, грађанског права, политичке економије, социологије и других научно-наставних дисциплина које ову или њој блиску материју захватају, а истовремено и неопходност одређене комплементарности свих ових дисциплина.

О нужности интердисциплинарности у изучавању друштвене својине већ је било речи. Сада истичемо питање потребе да друге дисциплине које то могу (да их не набрајамо), допринети својим специфичним појмовним и категоријалним инструментаријем бољем разумевању тако сложене и надасве значајне друштвене својине.

И најзад конституисање ове дисциплине, то треба истаћи, је заиста дугорочан и сложен задатак. Ако не више, онда свакако колико и других дисциплина. Уосталом и традиционалне дисциплине су под сталним упитником и траже даље развијање и усавршавање.

Изучавање друштвене својине на правним факултетима је и дало и даје сада већ неспорне резултате.

Скретање пажње на методолошка питања, поред општег и познатог значаја, може се још оправдати и потребом да се омогући теоријска ревалоризација оних резултата који у литератури о својини, а нарочито друштвеној својини постоје, а да се, не полазећи од тога, поставе чвршће и поузданије основе за даља изучавања.

в) актуелно је питање редоследа дисциплине које студенти савладају у том смислу да се обезбеде нужна предходна знања за савлађивање проблематике друштвене својине и самоуправљања. Конкретно је отворено питање с обзиром на редослед, других дисциплина, односно њихов распоред по годинама студија и питање на којој години треба изучавати друштвену својину.

Пошто саветовање организујемо у форми округлог стола, што ће рећи у једној слободној форми која омогућава непосредниј размену мишљења, сматрам да је скретање пажње на одређена питања довољно, а да је претензија да се било које од ових питања исцрпи излишна, а свакако и преамбициозна.

UDK — 347.2

др Зоран Видаковић,
редовни професор Правног факутета у Београду

ЕЛЕМЕНТИ МАРКСОВЕ ТЕОРИЈЕ РЕЛЕВАНТНИ ЗА КОНЦЕПТ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ

Професору Ивићу треба одати признање за значајну обраду питања и захвалност што је у тај под упитник сврстао и питања која је поставила Марскова теорија. Молим за допуштење да потсетим на неке моменте Марксове теорије који би могли бити инспиративни за теоријско-методлошки приступ изучавању друштвене својине. Молба за допуштење није академска етикеција, већ заиста молба за допуштење, зато што желим говорити о нечем што може бити јако спорно, али што доводи у великој мери у питање и под сумњу, теоријски концепт друштвене својине, тако како је он код нас уобличен (о дубоким противречностима тог концепта већ је било говора). Ради се о теоријској диверзији. На Маркса се позивамо када се ради о својини уопште, или друштвеној својини, а то упућивање на Маркса у међувремену је кроз догматски марксизам било подвргнуто селекцији, тако да су неке лепе, а можда и највредније идеје и иницијативе старог Маркса готово потпуно заборављене и замењене нечим другим.

Кад је реч о својини ја бих за почетак ове диверзије узео Марксов концепт који је мање у оптицају јер је у доба догматског марксизма био заборављен. Тек се у новије време реконструише кроз дела савременог марксизма, који диже побуну против оног догматског. Реч је о Марксовом концепту генезе и конституисања капиталистичког начина производње. Реч је о два теоријска ступња. Први карактерише генезу, а други формира специфичан капиталистички начин производње. Први ступањ Маркс везује за концепт формалног подређивања рада капиталу, а други је концепт стварног подређивања рада и радника капиталу. Први ступањ углавном карактерише предкапиталистички начин производње, у коме капиталистички начин производње још не постоји. Ту је реч о капиталистичкој својини на средствима за производњу, као оруђу које лишава произвођача ових средстава. То формално подређивање рада капиталу састоји се у томе што се капиталистичкој својини подвргава реалан процес рада такав како је историјски затечен.

У раном, прединдустријском грађанском друштву капитал себи подвргава процес рада, структуру производних снага, структуру потреба — потрошње и целину цивилизацијских процеса, таквих какви су проистекли из прегрђанских друштава. Унутар противречја раног грађанског друштва кроз класне борбе радника и капитала почиње револуционисање материјалних, духовних и социјалних основа производње, заснивање специфично капиталистичке структуре производних снага и цивилизацијске целине. Такав какав је историјски затечен реалан процес рада подвргава се капиталистичкој својини и та форма оквир је генезе специфичног капиталистичког начина производње — тада се конституише капиталистички начин производње. Тада настаје конституисање специфичног капиталистичког односа, формирање структуре производних снага, производног апарата, целокупне машинерије, научне, технолошке, организацијске, која подвргава рад и радника капиталу, која га лишава производних и друштвених моћи да би могао да производи као самосталан произвођач, која га лишава моћи и одупирања. Може се рашчланити технолошко, организацијско, културно подвргавање, међутим реч је о целини подвргавања при чему се човек претвара у делимичног радника лишеног могућности, моћи самосталног производења, повргнутог производном апарату. Ту је и технологија, организација, наука, и све оно што чини спецификум капиталистичког састава. То је оно стварно подређивање рада капиталу и тек с њим настаје прави капиталистички начин производње, чији оквир, полазиште, представља капиталистичка својина.

Унутар тог оквира збио се целокупан историјски процес формирања капиталистичког односа који далеко превазилази своје полазиште али, који се, као и свако друго полазиште, стално репродукује. Међутим, он се никада не може свести на капиталистичку својину, која је на неки начин битно превазиђена структуром производње, производних снага, процеса рада, која постаје главна осовина око које се врти капиталистички начин производње. Ово је заборављено у том смислу што је цела стратегија социјализма у његовим конкретним историјским облицима, почев од Лењинове, а онда на неки бољи начин и наше, у том смислу оријентисана да се видело ослобађање рада укидањем капиталистичког односа експлоатације и заснивањем социјалистичких продукционих од-

носа. Прва резерва је у томе што се одлучним моментом историјске праксе сматра промена својинских односа, а да се при томе битно занемарује да се не може укинути тај продукциони однос као капитал променом својиског односа, уколико се не би укинула целокупна структура производње и производних снага, они моменти производне праксе који утичу на радикалне или револуционарне промене. То занемаривање изричито је у Љењиновој концепцији, у изричитим изјавама, али то је претходило и код Кауцког и у целом марксизму друге интернационале. Марксизам треће интернационале наставља школу мишљења која занемарује ово битно Марксово полазиште и тумачење историјског процеса.

Нови марксизам поново ће открити проблем, али не само захваљујући теоријској верификацији, већ захваљујући и самој пракси која с једне стране показује на који начин је унутар капиталистичког облика извршено негативно подруштвљавање, негативно укидање приватне својине, како се то Маркс својевремено изразио, и у којој је мери, с друге стране тај капитал, чак и превазилазећи, укидајући негативно приватну својину, утемељио дубоку чврсту структуру експлоатације, подређивање човека, лишавање његовог вишка рада, али не само вишка рада, него осујећење његовог људског и друштвеног развоја, упоредо са тим негативним укидањем приватне својине у облику развијеног капитала.

С друге стране ово поновно откриће Марксове тезе било је првенствено инспирисано практичним борбама социјалних покрета у развијеним земљама, како радничког тако и других, који су се радикализовали нарочито од краја шездесетих година, доводећи у питање капиталистичку организацију рада, науку, технологију и све друге аспекте капиталистичке организације рада, које управо чине ово стварно подређивање рада капиталу, тежећи социјализму који се не заснива само на промени својинског односа и промени носиоца политичке власти и политичког система, већ се заснива на радикалној промени целокупне производње, потреба, потрошње, цивилизације и културе.

Практична критика капиталистичке организације рада отворила је пут револуционарној спознаји и радничкој стратегији у односу на целину капиталистичког начина производње у новој историјској ситуацији, јер је у организацији рада стециште основних противречности капиталистичке динамике. Италијански марксисти наглашавају да су радничке борбе довеле не само до масовног открића поробљивачке употребе производног апарата, науке, технике, школе, већ су дале и подстицај и практичан критеријум за правац радикалног преображаја целине производних снага, за њихову еманципацију од капиталистичких облика индустријског развоја и цивилизације уопште, за афирмацију њиховог ослободилачког потенцијала. С тим је дошло и до катализације о карактеру и смислу историјског кретања производних снага, након расправа које су се и унутар марксизма дуже време кретале у зачараном кругу између некритичког афирмисања научно-техничке револуције и маркузијанске негације.

Унутар организације рада историјске противречности развоја производних снага постају поље класних борби: ту се друштвена природа производних снага и облици њиховог кретања ослобађају мистичних облика,

дубоком и оштром иглом исписују истину у најосетљивије људско ткиво — радничку егистенцију. Ту се, у радничком супротстављању капиталистичкој организацији рада, развијају практична друштвена чула, осетљива до бола, за разјашњење друштвених загонетки науке, технологије, машинерије, рационалног управљања, кибернетског програмирања, система продуктивних комбинација, загонетки које би критички ум лишен властитих практично — осетилних органа развлачио у бескрај апстрактних спекулација.

Теоријска критика капиталистичке организације рада била је запретена под пепелом наслаганим стогодишњим деловањем теоријског ревизионизма, и социјалдемократског реформизма, „бирократско-догматоке" редукције теоријске анализе и практичног оспоравања капитализма, а и филозофско-антрополошких апстракција одсечених од класне борбе.

То је главна карактеристика социјалних покрета у развијеном свету који означавају неки бољи социјализам. Том ставу допринели су и велики неуспеси првих облика раног социјализма, који није успео да ослободи човека, иако је променио својинске односе. Чињеница је да је целокупно искуство раних социјализама дало претежно негативан закључак у погледу могућности тако радикалне промене, што све заједно инспирише савремену мисао да обнови овај аспект код старог Маркса. Из тог приступа су две могућности мишљења.

Прва би била доста једноставна инспирација, готово аналогија, с Марксовом критиком генезе капиталистичког начина производње. Могли би о тој врло једноставној аналогији говорити као о нека два ступња затечене производње друштвеног материјалног процеса подвргнутом контроли удружених произвођача, што би претстављало формално подређивање затеченог друштвеног процеса рада, уобличеног у капиталистичке структуре. Оно што би у генези капитализма била капиталистичка својина, као формално подређивање рада капиталу, и оквир за формирање специфичног капиталистичког односа, то би била социјалистичка друштвена својина, али још не схваћена као радикална промена продукционог односа и целокупног начина производње, него схваћена као историјска предигра, форма унутар које се може догодити та радикална промена, или не догодити. То зависи од низа чинилаца. Дакле, постављамо аналогију између капиталистичке својине као оквира, генезе капитастичког начина производње и друштвене својине као оквира, генезе, социјалистичког односа. У том случају би морали имати критичнији, радикалнији приступ друштвеној својини и њеним противречјима, и морали би да схватимо суштину тих противречја. Чак и најбоље решен проблем форме овог оквира не може да постоји без реалне контроле удружених радника ка условима њиховог живота и рада, али то су услови формирани у капитализму, и то је још увек по својој супстанци капитал. Он губи свог историјског, социјалног носиоца, губи своју специфичну форму која је битна за његово одржање, али он није ишчезао.

Радничка класа на прагу социјализма експроприше буржоазију и формално подређује — у облицима протосоцијалистичке својине и политичких поредака раних социјализама — капиталу саображене услове и процесе рада и живота радника. Али, то су услови и процеси који тој истој класи у најважнијем раздобљу њене револуционарне праксе, у ра-

ном социјализму, и даље намећу стеге антагонистичке и отуђујуће поделе рада, производње и употребе радне снаге подређене отуђеном апарату производње, репродукције радне снаге која обнавља отуђење у целокупном животном процесу радника. Радничкој класи предстоји да, на путу ка свом реалном ослобођењу, изврши револуцију рада, целокупне материјалне и духовне производње, целине производних снага и потреба, личности и друштвености, цивилизације и културе, а да при томе не може једноставно да покида ланце својих окова докле год не заснује битно различите целине животних услова друштва. И док се напреже у том прометејском чину, сваки беочуг тих ланаца усеца се, до болних места, у ткиво њене материјалне егзистенције и друштвене праксе. Док се не схвати та истина раних социјализама у целој величини историјског дела и суровости историјских услова за самоослобођење радничке класе, остаће отворен пут за мистификацију, заваравање и самозаваравање протагониста новог друштва, а и за историјски нелегитимно продужено обнављање експолатације и алијенације испод маски илузорно новог начина производње.

Само свестрана и коренита промена свих својстава материјалне егзистенције и друштвене праксе људи и њихових заједница може спровести и довршити укидање оваплоћења, објективирања капиталистичког начина производње, покренутог и згуснутог у радној снази — роби. До год нису довршене радикалне промене које укидају ограничености и изопаченості животних и радних услова и процеса у којима су — у целокупној нововековној историји производње, друштава, цивилизације — објективисани, стварним субсумирањем рада капиталу фиксирани, у условима производње и животним условима произвођача материјализовани, у културном склопу оваплоћени, у социјалнопсихичкој сфери интернализовани односи капитала, експлоатације и алијенације, у таквим животним и радним условима перзистирају капиталистичка својства радне снаге.

Из општег апстрактног става о одржавању корена капитала и грађанског друштва у раним социјализмима произлазе, најпре, две основне сугестије за разраду критичке теорије социјализма.

Прво је становиште да из неукинутих оваплоћења објективизације капитала, у животним и радним условима и процесима, проистиче тенденција континуираног обнављања тих уланчаних момената друштвеног тока у којима је садржана капиталу својствена експлоатација произвођача и алијенације радника и других учесника друштвено подељеног рада. Након експропријације буржоазије та објективисана и континуирано обнављана целина животних и радних услова и процеса, у којој се упорно држе својства капитала, губи класног заступника који је историјски формиран као његов специфични носилац и агенс, с делатним и социјалним својствима, социјално-политичком и идеолошком структуром, историјским видиком и менталитетом примереним функцијама производње и друштвене репродукције капитала.

Из корена капиталистичке друштвене репродукције, чије жиле дубоко урастају у живо ткиво друштва, све док револуционарна пракса не изврши квалитативну промену основних садржаја радних и животних процеса, у раном социјализму избијају изданци економске, социјалне, по-

литичке и духовне структуре аналогне грађанском друштву. И, уколико им није ускраћено да се хране из жила уплетених у радни и животни циклус радника, стасају с отврдлим политичким деблом и крошњом која идеолошки наткриљује бастардни поредак у којем се револуционарна пракса укршта са супституутима капиталистичких структура.

Две полуге покрећу то израстање, обе упрте у исту тачку ослонца, у начин употребе и репродукције радне снаге. Прву сачињавају политичке, привредне и културне функционалне групе, које супституишу функције експроприсане буржоазије, због перзистенције односа аналогних капиталу у производњи и друштвеној репродукцији. Уколико револуционарна пракса не успостави моћну противтежу, те функционалне групе се претварају у владајуће олигархије. На делу подржавају односе аналогне капиталу и тако продужују владавину, а у идеолошком дискурсу, на речима, те исте односе наизменично или симултано проглашавају револуционарним остварењем или нужним злом, или патолошком израслином.

Друга полуга која подиже супституте капиталистичких структура састоји се из друштвених „механизама", апарата владавине и институција које, у почетку, више или мање, опстоје као везивна ткива, регулативни оквири и репресивна оруђа у склопу друштвених односа из којих није искорењен капитал. Ако малаксава револуционарна пракса која би склопове институција преуредила у властите турбине и неутралисала њихове конзервативне функције, у њима се релативно брзо таложе и у великим размерама акумулишу материјални, социјално-политички и идеолошки производи неискорењених процеса експлоатације и отуђења.

Две полуге узајамно имају и кумулативно дејство. Функционалне групе које супституишу буржоазију, поседују институције, односно стичу контролу над њима, па се њихов заокрет ка подражавању трајније репродукције односа и функција аналогних капиталу преноси и на институције које постају њихова конзервативна оруђа, налик апаратима владавине буржоазије. И обратно, кумулације ефеката експлоатације и алијенације у институцијама дејствује на функционалне групе које њима управљају, на њиховом функционисању заснивају свој друштвени положај, идеолошки се поистовећују с њима.

Институције које у раним социјализмима супституишу апарате владавине буржоазије, а кад понестане револуционарне енергије постају сабиралиште материјалних, политичких и културних ефеката несавладаног а скривеног процеса и односа аналогног капиталу, и конзервативни оквир тог процеса, не морају бити, или и не могу бити истоветне, према облику и функционалном склопу с апаратима буржоаске владавине, које бар донекле замењују. Истраживање сличности или разлика међу њима, у поређењу раних социјализама с грађанским друштвом, а ништа мање и у поређењу међу раним социјализмима, претпоставља развијено сазнање о крајње сложеним условљеностима мистификације и мимикрије, преузимања, институција грађанског друштва у склопу противречности раних социјализама.

Мутација и мимикрија институција грађанског друштва у раном социјализму скрива корен процеса експлоатације и алијенације. Институције које супституишу капиталистичко тржиште радне снаге, односе капитала и радника који се тичу употребе радне снаге, индивидуалне и

„социјалне" најамнине, породичну репродукцију радне снаге, образовање радника и друге моменте продукције и репродукције радне снаге, представљају се као укидање капиталистичке категорије радне снаге; као укидање робног карактера радне снаге; као укидање експлоатације, као процес укидања преостале алијенације пошто је укинута експлоатација рада. И, ту се критичка теорија раних социјализама налази пред најтежим задатком. Онемогућила би се и сама себи ускратила најважнија аналитичка оруђа, ако би линеарно оспорила битан значај промена положаја радника у процесу рада и образовања, у односу на могућности запошљавања, у породичном и шире друштвеном задовољавању материјалних и социјалнокултурних потреба. Јер, и у оним раним социјализмима где су хибридне структуре, владајуће хијерархије и конзервативне институције за дуже време паралисале револуционарну праксу, битно је побољшан положај радника у односу на основна одређења капиталистичке продукције, употребе и репродукције радне снаге.

Ако би та побољшања била идејно и практично узета као етапа револуционарне промене, у којој се радници растерећују оних облика експлоатације који сатиру њихову животну снагу, делатне способности, вољу и храброст за удружену акцију, а да би се размахала њихова пракса самоослобађања, с јасном свешћу о следећим етапама такве праксе, у којима ће се ухватити у коштац с најдубљим основама најамног ропства и осујећења — тада би њихов прелазни социјалистички карактер био недвосмислен. Али ако се те почетне етапне промене третирају, у социјално-политичкој пракси и владајућој идеологији, као одлучне промене прекретнице у ослобођењу рада и радника, као решења, у основи, главних задатака социјализма, као постављена основа социјализма, квалитативна промена друштвених односа, од које предстоји још само квантитативно дограђивање — тада реална побољшања радничког положаја у раном социјализму добијају двосмислен карактер.

Противуречности друштвене својине као форме и садржине у организацији и процесу рада, подели рада, репродукују се, и уколико се не схвати њихова суштина не може постојати ни путоказ за њихово решавање. У том смислу би се унутар те форме, друштвене својине која има тако дубоко противречје, збивао процес који морамо тек одредити. Друштвени облик својине га омогућује, али он је само полазиште. Био би то први део диверзије.

Други део за размишљање је следећи: Маркс говори о капиталу у великим размерама капиталистичког подруштвљавања производње и услова живота људи, а колико је та идеја близу истине осведочено је у овом столећу, и ако нисмо у стању да мислимо о капиталу као негативном облику укидања приватне својине, тешко ћемо се снаћи у овим проблемима. Да ли је тај капитал као негативно укидање приватне својине, самим тим што је негативно укинуо приватну својину, рашчистио терен да се само једним обртом, променом предзнака, носиоца политичке власти и носиоца основних друштвених интереса, претвори то негативно укидање у позитивно укидање, да претвори капитал који је остварио велико подруштвљавање у социјалистичку својину? То је била идеја Каучког, донекле и Љењина, а опет је остала нерешена у нашој теорији и идеологији. Мислим да је доста оповргнута ранијим делом излагања, и

то нас ставља пред крупне теоријске проблеме, о којима сада не бих могао да расправљам. Морамо поћи од констатације да је без поимања капитала крајње недовољно поимање својине уопште. Капитал и његово негативно укидање повезано је управо са тим превазилажењем формалног у реално подређивање рада капиталу. Ту се јавља много сложенија целина проблема која је наследила историјски приватну својину, или која је крајњи домашај приватне својине, и њено негативно укидање, али која сама по себи није једноставна предигра позитивног укидања приватне својине.

Ако мисао, од приватне својине до капитала, не изведемо до краја, и ако не схватимо што је капитал у односу на приватну својину и шта он све у себи садржи и не схватимо разлику формалног и стварног подређивања капиталу, тешко ћемо разумети мучне ситуације нашег социјализма, велике распоне између идеја, норми, опредељења, система и стварности и тешко сагледати одакле све то долази. Све што се преко дана сагради, преко ноћи се разруши, као Скадар на Бојани. Неке силе то руше, и често смо спремни да их видимо у минорном облику, а да не видимо да оне нису минорне персонификације, него да су то неке јаче силе које преко ноћи поруше оно што се преко дана сагради.

UDK — 370.347.2

Иван Максимовић,
редовни професор Правног факултета у Београду

ОСВРТ НА ОДНОС ЕКОНОМИЈЕ И ПРАВА У ВЕЗИ СА РЕПРОДУКЦИЈОМ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ У ПОСТУСТАВНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

По овешталом мишљењу друштвена својина и својина уопште су пре свега проблеми правника; тако је било у великом делу изградње нашег друштвено-економског система и у великој мери остало и данас. То није без основа, јер су проблеми друштвене својине и правни проблеми, јер се ради о различитим облицима правне свести и институционализирања те свести.

Међутим, чињеница је да на плану актуализирања, артикулисања односа друштвене својине или оног што је као конкретан проблем интердисцилинарних наука, проблем друштвене својине и својине уопште, није само правни проблем, и није то пре свега. Код својине ради се о свим видовима друштвене активности и односа укључујући поред правних и економске, социолошке, политичке и психолошке. Имајући то у виду чини се да је све то повезано са нашим проблемима којима смо сада суочени. Један од централних проблема, по мом мишљењу је тај, што није јасно у уставном и постуставном законодаству и нашој пракси прецизирана комплексност и међузависност између основног правног облика друштвене својине и економског облика друштвене својине који је и у

основи међузависности основног продукционог односа, који ми називамо самоуправљањем и друштвене својине. Подсетио бих у том смислу, да имамо у праву и економији неколико школа мисли.

По једној школи мисли основни продукциони однос је самоуправљање, а из њега произилази и на основи самоуправљања се појављује друштвена својина и различити облици својине као начини да се артикулишу самоуправни продукциони односи. Самоуправљање је на првом месту са свим карактеристикама које су дате у Уставу и другим законима, а друштвена својина укључујући пре свега економска средства, начин њихове употребе, расподела, размена и потрошња јесу у функцији задатка које самоуправљање као основни продукциони однос намеће. И мислим, да један низ правника дели ово мишљење када самоуправљање посматра као низ „самоуправних права", право на рад, право на употребу средстава и других права из којих се потом извлаче економске функције друштвене својине.

Један други полазни став или скала је дијаметрално супротан. То је онај став по коме друштвена својина представља по својој структури, свом материјалном бићу основу за самоуправни облик друштвене својине, самоуправљање преко изведених облика робне привреде, планског усмеравања, економског садржаја присвајање је нешто што је изведено из економског карактера друштвене својине. Прецизније да кажем самоуправљање представља потребну, али не довољну компоненту друштвене својине, а друштвена својина представља неку врсту независне варијабиле или параметарске константе која својим променама изазива промене у карактеру самоуправних односа.

И најзад имамо једну прагматичну школу правне и економске мисли која узима и један и други елеменат и посматра као однос форме и садржине, али која тај однос форме и садржине када је реч о Уставу и постуставном законодавству третира тако да је ипак форма на првом месту. Наиме, нормативни облици, норме изражене у Уставу и ЗУР представљају основу за позитивно правну активност и за економску активност, док економске законитости и друге активности које су изведене из привредне сфере представљају секундарни елеменат. При свему томе чини се да је ова школа реалистичнија у том смислу, што допушта истовремени значај, тако да кажем и једног и другог, с тим што поједини правни теоретичари, на пример, професор Лукић и други истичу да произвођачи путем самоуправљања не могу вршити остале две функције друштвене својине којима је заинтересовано друштво као целина, односно ограђују се од тога да самоуправни и правни аспекти самоуправљања представљају основу за економску активност.

Из свега бих извукао закључак, не улазећи даље у ову проблематику приоритета и места права и економије, која може да буде предмет даљег расправљања, следеће: да ни до данас нисмо сасвим начисто у теорији, а мислим ни у пракси шта је примарно у нашем друштву, да ли економска основа и друштвена својина из које деривирају економске законитости или продукциони однос схваћен као систем права, уставних правних овлашћења, дакле у основи једна нормативна концепција, која оно што треба да буде често индентификује са оним што јесте, а по којој су економске законитости у некој мери правно уобличене, па су

на известан начин контролисане кроз правне односе. Није ли основна категорија нашег новог привредног система, правни договор, споразум консенсус учесника — субјеката?

Ја ово истичем зато што смо данас суочени са великом разликом између фактицитета економских односа и стварних односа и великог раскорака економске стварности са правном стварношћу са оним што је забележено у Уставу и ЗУР и зуровском законодавству у вези са различитим аспектима друштвене својине, и стварне економске репродукције друштвене својине од прве и основне, уставне и зуровске одредбе да је основна ћелија нашег друштва у којој се остварује економски живот, где се одлучује о свим аспектима друштвене својине, ООУР, па се из овога редуцирају све основне и изведене правне и економске консеквенце. Полазећи од тога ООУР је оно генерично биће које ствара и правне и економске законитости и активности и да читава правна и економска надградња проистиче из те активности. Јасно је међутим да у практичном остварењу постоји један велики дуалитет или, ако хоћете плуралитет и стварања и утицаја и интереса при стварању економског и правног бића друштвене својине и да је друштвено политичка заједница исто тако врло важан и моћан чинилац, често моћнији од организације удруженог рада, било кад је реч о правним аспектима, било кад је реч о друштвено-економским законитостима, у вези са друштвеним средствима и дохотком. Да је тако, показује ситуација коју имамо на фронту нашег законодавства и његове артикулације везане за друштвену својину. Познато је да су Устав и ЗУР и постуставно законодаство специфични и по томе, што је у те документе и у друге документе укључен читав низ начелних и специјалних одредби економског карактера, које би требало да на одређени начин усмере економску активност и примену средстава у друштвеној својини, али исто тако је познато да се то у економској и друштвеној пракси не остварује или да се недовољно или слабо остварује. Ја бих се задржао само на једном, додуше важном узрочнику неостварења. Мислим да се не остварује, зато што су правни институти, правно формулисани економски задаци садржани у Уставу и ЗУР и другом законодавству који се односе на друштвену својину неадекватни или недовољни, и та неадекватност и недовољност иде често у два правца. Један је да та законодавства идентификују нормативно и позитивно, не праве при томе разлику, и задовољавају се овом мистификацијом. Наиме, читав низ уставних и постуставних ставова који се односе на друштвену својину, дати су уз претпоставку нечег што постоји, што активно делује, а у ствари не постоји, не делује. Узмимо само такву проблематику, као што је расподела друштвеног дохотка. Утврђује се у Уставу и ЗУР да је друштвени доходак друштвена својина, да се он ствара на бази друштвене продуктивности рада, што значи да друштвена средства заједно са колективом су оно што генерира друштвени продукт и друштвени доходак. Затим постоји читав низ нормативних одредби о томе да је тај друштвени доходак у неотуђивом праву радника да га алоцирају и деле, да му дају одређене димензије производне, личне и остале потрошње. Истовремено се законски формулише принцип деловања критерија расподеле према раду, живом и минулом раду, истовремено се законски инаугурише правило и принцип да ООУР одлучује о употреби дохотка на свим нивоима хоризонталне и вертикалне расподеле тог дохотка.

Ако погледамо како је то у пракси, можемо да констатујемо активности у привреди од потпуне негације ових законитости до драстичних одступања од њих и та драстична одступања долазе и отуда што се у тим истим законским документима у која су инаугурисана „права" у вези са радом, постоје такође и законска фиксирана права ДПЗ да учествују у расподели друштвеног производа, да одређују примену и употребу друштвених средстава, чак да укину право радника да користе друштвена средства или да утичу да их користи на одређени начин, како то види и одређује ДПЗ. Другим речима ни говора о томе да је наше позитивно законодавство јединствено и монистичко у идеји да друштвена својина и самоуправљање одређују постојеће економско биће, већ обрнуто, друштвено-економско биће у свим својим аспектима одређује је бар са две велике снаге. Једно је аутономна политичка снага, ДПЗ укупног система, а друга ја она која је дата унутар ООУР. Међутим да би та снага унутар ООУР могла да утиче на његову економску активност под одређеним условима, те преузме услове економска наука је утврдила и она је дата за друштвену својину у неким битним одредбама.

Право, не само право рада, већ и фактичност економске запослености, могућност да сви људи могу да се „споје" са друштвеним средствима, учествују у коришћену друштвених средстава. Нема самоуправљања а ни друштвене својине док се не оствари та претпоставка. Та претпоставка, као што знамо, код нас је битно ограничена. Један велики број људи који могу да раде, такозвано производно становништво, не учествује у раду, незапослени су, немају никаквог утицаја, на самоуправне економске процесе, ни на средства и доходак, тако да нема ни говора да они та права остварују(1). С друге стране велике су ингеренције ДПЗ у одлучивању да ли је друштвено средство коришћено на начин на који треба да се користи или не. Има низ критерија које је економска наука дефинисала и на основу којих могу средства да се користе на начин који економско биће друштвене својине одређује. Ми смо далеко и од тих претпоставки и услова. Ми смо увели у наш привредни и правни систем законитости робне привреде и кажемо да је наша привреда робна и планска привреда. Уводећи на тај начин два велика телеолошко-генетичка принципа, у вези са друштвеним средствима и дохотком ми смо обавезани да само под одређеним условима користимо друштвена средства и доходак.

Но ти услови формулисани у оквиру економских наука, нису и позитивно правно ЗУР-овско законодавство. Резултат тога је то, да не само право на рад већ и право на расподелу средстава на бази резултата рада нису обавезно и довољно подржани правним иструментима. Пре свега, зато што у тим законима потпуно одсуствује правноекономско одређење начина на који треба користити друштвена средства или су присутне многе законске формулације које то директно руше. То вероватно проистиче из дуализма друштвено економског система. Не може један систем да буде истовремено и монистички и дуалистички, не може један систем да буде постављен на принципима самоуправљања у удруженом раду и истовремено да има политичку и друштвену надградњу у

(1) По неким проценама, узимајући у обзир и број радника у иностранству, око 25% југословенског радног становништва је беспослено, тј. без остваренога права на рад и утицаја на репродукцију друштвене својине.

којој држава може да се интерферира у економску активност кад и где хоће. Као чувар основног система односа, чувар друштвене својине, носилац значајних уставних функција у привреди.

Подсетићу само и на то да су националне привреде укључене у Устав и ЗУР, а на тим основама не само што се тешко може говорити о репродукцији друштвене својине, већ је она и у директној супротности са националним економијама. Као пример за ову тврдњу су два велика Зуровска закона, Закон о планирању и Закон о јединственом тржишту, је јасно дошло до израза где и један и други закон иницирају идеју да је Југославија збир националних привреда. Међутим, ни јединствено тржиште, ни друштвена својина под тим претпоставкама не могу се остварити; многе законитости које проистичу из регионалних и законских националних привреда у томе их спречавају. Што значи да постоји један озбиљан расцеп економије и права у садашњем моменту и ја видим тај расцеп у томе да економске одредбе, економске законитости нису адекватно интерпретиране ни унете у правне законитости, у право, у читаву систематику нашег уставног и поуставног законодавства.

UDK — 347.2+378

др Владимир Хорват,
редовни професор Правног факултета у Осијеку, у пензији

НЕКИ МЕТОДОЛОШКО-ТЕОРИЈСКИ АСПЕКТИ ИЗУЧАВАЊА ДРУШТВЕНОГ ВЛАСНИШТВА НА ПРАВНИМ ФАКУЛТЕТИМА

У својој дискусији осврнуо бих се најприје на нека методолошко-теоријска питања у изучавању друштвеног власништва у Југославији, а затим се задржао на питању изучавања тог власничког облика на правним факултетима.

Оба аспекта сматрам веома значајним.

Први, јер је у теоријском изучавању друштвеног власништва дошло до одређеног замора. Наиме, у фази експанзије нашег привредног развоја сви смо ми у друштвеном власништву откривали онај суштински однос међу људима, који нас је удаљавао од почетног социјалистичког државно-власничког модела. Адекватним нормативно-правним и привредно-системским, те вештим економским решењима ослобађале су се бројне латентне друштвене снаге на линији отварања простора за дезалијенцију радног човека и свих радних људи. Међутим, на крају те фазе, досегнути ниво развијености производних снага и организације друштвеног рада, те појаве структурних неусклађености, захтевале су озбиљне промене у систему економских односа и далеко префињеније облике економске политике. То у суштини значи, виши ниво развијености постојећих друштвено-власничких односа. Но до тих промена (осим у нормативно-правној сфери), нажалост, није дошло благовремено, тако да је друштво упало у садашњу дубоку кризу. Тиме је запао у кризу и постојећи,

у друштвеној пракси егзистентни друштвено-власнички облик. И, ако се сви ми у теоријском концепту друштвеног власништва до краја не слажемо, то је, у првом реду, стога што су у превладавању садашњег стања производних односа могуће разне алтернативе, од њихове реетатизације до либералистичке разуђености. Напори Крајгерове комисије могу донијети плода у пракси само ако се променама привредног система и економске политике подигне ниво друштвености друштвених средстава, и то како њихових материјалних, тако, напосе, и новчаних токова.

Други, у таквој ситуацији замрзли су и напори на ширем изучавању правног аспекта друштвеног власништва на правним факултетима. Позитивно је то што смо ипак добили наставне предмете под називом „Друштвено власништво", па чак и под називом „Друштвено власништво и самоуправљање" у одређеном броју правних факултета. Но, док је у првом случају приступ преузак, у другом је он претежно економско-политички, а мање правни, и ако је баш на том аспекту тежиште.

1. Осврт на неке кључна методолошко-теоријска питања изучавања друштвеног власништва

У свом ближем појмовном одређењу друштвено власништво у Југославији је веома комплексан и дубоко противурјечан друштвени феномен у настајању. У његовом чистом самоуправном појавном облику више га нема но што га има. Осим тога, његово комплетно развојно изучавање могуће је и потребно само мултидисциплинарно тј. не само као друштвено-економски израз у нас владајућег начина производње и производних односа у домени слободног удруженог рада, већ исто тако и у његовој феноменолошкој манифестацији у сфери социолошких, политичких, социјалнопсихолошких и идеолошких, а напосе правних односа.

Ако се противурјечности у развоју људског друштва поларизирају и појавно манифестирају путем супротстављених и у ширем јединству супротности међусобно повезаних појава и појмова, онда се у приступу изучавања друштвеног власништва може методолошки успешно користити, на пример, сагледавање поларизације власништва с једне и невласништва с друге стране. Тиме је, даље, отворен врло подесан методолошки пут да из супротстављености власништва и невласништва изведемо опће појмовно одређење друштвеног и приватног власништва. А самим тим, да категорију друштвено власништво у нас утврдимо и дефинирамо као идејно-политички жељени и дијелом егзистентни невласничко-правни облик у увјетима радно-класног присвајања средстава за производњу, производа слободно удруженог рада, а напосе вишка рада, односно, друштвене акумулације. Дакле као радно-класне, а не њој супротстављене етатистичко-бирократске или технократске економске и политичке управљачке моћи, са том типу друштвеног власништва одговарајућим субјектима радног присвајања тј. радним људима у радним колективима унутар цјеловитог система удруженог рада.

Како се радно-класно присвајање нужно одвија у адекватном облику аутономног или самоуправног одлучивања, у свом чистом облику увијек до краја деетатизираног, дакле у општем склопу и оквиру тзв. интегралног самоуправљања, то се, надаље. методолошко-теоријски отвара питање јасног утврђивања појмовних категорија тако битних за југосло-

венски друштвени систем тј. друштвеног власништва и самоуправљања. Јесу ли у питању двије различите категорије тј. једна економска а друга политичка? Или им је у њиховој појмовној супротстављаности ипак негдје њихово заједничко изворište? А ако оно постоји, шта је онда *prius*, а шта *posterius)?* Или је можда у питању сасвим трећи међуодност?

У одговору на тако постављене дилеме, мислим да је потребно, и методолошки најисправније, тај међуодност и очигледну међузависност поближе фиксирати на три нивоа. На друштвено-економском и друштвено-политичком микро, затим на mezzo и коначно на макро нивоу, без обзира што се сва та три нивоа узајамно испреплићу и допуњавају.

А) Друштвено власништво и удружени рад (микро ниво)

Ако се власништво, наравно у свом економском и конкретном хисторијском садржају, може појмовно ближе одредити као израз класне отуђености, или неотуђености, особних од материјалних увјета производње, са свим друштвеним последицама које одатле произилазе, онда се у нашем екномском *prahisu* слободно удруженог рада на микро нивоу, тј. у основној организацији удруженог рада, где се рад и друштвена средства примарно спајају, узајамни однос радника у погледу средстава и производа рада односно дохотка нужно манифестира тако, да они један другоме, по природи тог односа, онемогућавају, тј. блокирају, сваки облик индивидуалног присвајања осим, наравно, особног дохотка и дијела средстава заједничке потрошње. На микро нивоу спонтано се, дакле, јавља тзв. узајамна индивидуално-присвајачка блокада заједничких средстава и производа рада, која још самим тим не морају имати пуни друштвени крактер, јер је тај карактер детерминиран и друштвено-економским односима на *mezzo* и макро нивоу, што је за оцену наше данашње ситуације у погледу друштвених средстава решавајуће. При том су на самом микро нивоу могуће бројне девијације попут агробизниса и других сличних неподопштина.

Изложени полазни елеменат тј. микро-блокада приватно-власничког присвајања друштвених средстава, кад је праћена одговарајућим односима у секундарној расподјели оствареног дохотка и чистог дохотка на том микро нивоу, дакле, кад су рад и резултати рада доиста искључива основа индивидуалног присвајања особног дохотка радника, овластили би нас да се *prima facie* сложимо с тезом, како се на том нивоу друштвено-власничка суштина владајућег начина производње заснованог на слободно удруженом раду и интеграцији рада и расположивог друштвеног капитала (укључиво акумулацију) доиста остварује.

Но да ли се та суштина доиста остварује или не, можемо методолошки исправно закључити једино из постојећег облика њезина испољавања. При том се динамички елементи у тој суштини тј. токови репродукције у једноставним и проширеним размјерима морају такође адекватно испољити. Из темељних атрибута појавних облика — а у материјалним и финансијским токовима репродукције на микро нивоу то је у првом реду опсег и садржај процеса одлучивања удружених радника

као мериторних економских субјеката, дакле из развијености самоуправљања и самоуправних односа — једино се може методолошки исправно сагледати реални опсег и садржај остваривања друштвено-власничког односа као његове суштине. На микро нивоу друштвено-економских односа у нашем презентном систему удруженог рада односно у социјалистичком самоуправном начину производње, мислим да стога није допуштено појмовно раздвајање друштвеног власништва и самоуправљања у строго одвојене мисаоне категорије, нити међу њима може бити ријечи о односу prius према posterius. Тај је однос дијалектички међуодноснo суштине и њезина појавног облика па се један без другога у свом идентитету и истодобној супротстављености не могу исправно схватити нити разумјети, што је, да антиципирам, битно у извођењу наставног процеса.

При томе, rebus sic stantibus, сваки радни учесник у процесу самоуправног одлучивања о међусобном односу с другим удруженим радницима онда нужно иступа не само као репрезентант својих особних, већ уједно, у складу са ступњем своје друштвене свијести, и као репрезентант њихових заједничких па и ширих друштвених интереса. Дакле не само као homo faber односно као homo oeconomicus него и као homo politicus. Мислим, наиме да је већ на микро нивоу друштвено власнички однос у производњи и расподјели уједно и политички однос, појавно јасно изражен у процесу самоуправног одлучивања с тенденцијом да се из тог економско-политичког нуклеуса онда прошири и укотви у све поре друштвеног живота и друштвених односа на свим нивоима. Стога се језгро наших политичких односа, а не само економских, крије у друштвеном власништву средстава за производњу и самоуправљању као његовом појавном облику.

Б) Друштвено власништво и дјеловање објективних економских законитости (mezzo ниво)

Ако је за микро ниво теоријско-методолошких питања у изучавању друштвеног власништва на вишој разини од своје полазне државно-власничке социјалистичке основе, међу осталим, најбитнија спознаја односа друштвеног власништва према самоуправљању тј. самоуправном одлучивању као његовом нужном појавном облику, на mezzo нивоу потребно је сагледати његов однос према дјеловању објективних економских законитости с одговарајућим импликацијама како на друштвено-економској тако и на друштвено-политичкој разини.

Чим пређемо на mezzo ниво тј. на друштвено-економско *повезивање* организација удруженог рада у токовима репродукције, напосе оне проширене, затим промета производа друштвеног рада и друштвених услуга те финансијских токова средстава плаћања (динарских и девизних), не можемо мимоићи ноторну чињеницу, да је друштвено власништво у свом самоуправном појавном облику остваренom на микро нивоу, изложено бројним ерозијама. У првом реду, јер се то повезивање данас in prahi одвија скоро искључиво на купопродајној дакле робноновчаној основи. У другом реду, што се повезивање при инвестиционим улагањима претежно заснива на кредиту, у највећем дијелу оном бан-

ковном. Дакле умјесто квантитативног и квалитативног интензивирања друштвено власничких односа самоуправних односа широко разгранатом интеграцијом рада и дохотка у тражењу заједничких интереса у промету и развоју све до репродукцијских целина, тако да се тек међу њима или њиховим заокруженим дијеловима успостављају директни робно-новчани односи, а у проширеној репродукцији претеже удружено самофинансирање, уз парцијално учешће банака, данас нам је удружени рад на mezzo нивоу још увјек забрињавајуће раздружен. Практички, свака ООУР може се понашати и иступати као самостални робни произвођач и носилац кредитних права и обавеза, што наравно није случајно с обзиром на интересно врло хомогену структуру која на том групно-власничком феномену гради своју технократску и бирократску економску, а дијелом и политичку моћ и друштвени утјецај.

Какве су, дакле, на том нивоу релације друштвено-власничких односно самоуправних односа према економским законитостима, које овдје несумњиво дјелују?.

Међу нашим економистима јављају се, међу осталим, и тврдње да је „понашање радника у ООУР било битно различито и готово обрнуто очекиваном и жељеном". А све се то догодило зато, што „нису успостављени одговарајући институционални оквири система социјалистичког самоуправљања нити утврђена улога и мјесто економских законитости и тржишта и његових критерија и односа".

У таквим интонацијама као да се оглашава дух Вилфреда Парета, са његовим „економским оптимумом", који почива искључиво на најбољој комбинацији производних фактора и перфектној конкуренцији (sic!). Зар нас онда треба да изненати даљња теза, да је наш кључни проблем „како да социјалистичко самоуправљање као наш производни однос повежемо (!) с дјеловањем објективних економских законитости", као да економске законитости, напосе закон размјерне расподјеле друштвеног рада односно закон вриједности, не важе и не дјелују на исти начин у свим друштвено-економским формацијама у којима је било живи рад, било, напосе, минули рад ограничено друштвено-економско добро. Па према томе и у социјалистичком самоуправном начину производње, расподјеле и размјене тзв. прелазног раздобља, без обзира на све покушаје технобирократских структура да њима „овладају". Оне дјелују и у процесу самоуправног споразумијевања, без обзира да ли су учесници тога свијесни или нису као и у напријед изложеним оквирима тржишне размјене и кредитних односа једне самоуправне друштвено-власничке економије.

Што према томе има да значи теза, да је у нас нужно повезати (!) наш производни однос с дјеловањем објективних економских законитости? Зар је он сада с њима неповезан, кад оне, како читамо код Маркса, дјелују силином природних законитости. Није ли и наша садашња дубока економска криза јасан доказ, без обзира дјелује ли закон вриједности у облику доходовне цијене или цијене производње.

Хтјели ми то или не, друштвено власништво и његов самоуправни појавни облик већ „пливају" у водама те законитости. Стога речена теза може бити схваћена и тако, да „адаптирањем" самоуправљања на те законитости „адаптирамо" и његову друштвено-власничку суштину наших

производних односа, колико-толико присутних на микро нивоу. А то у крајњој конзеквенци индицира на слабљење друштвено-економског и друштвено-политичког положаја удружених радника као субјеката радно-класног присвајања, надомјештањем самоуправљања некаквом партиципацијом у одлучивању и њихова враћања у најамни положај тј. на отуђење и то на крилима тзв. социјалистичког, а у суштини класичног прошлостољетног економског либерализма.

Није, дакле, наш проблем у „повезивању" друштвеног власништва и самоуправних производних односа с дјеловањем објективних економских законитости, већ такав привредно-систематски механизам, који је супротно економском либерализму (једнако као и етатизму), споразумијевањем, договарањем и планирањем развоја довољно порозан односно еластичан да с једне стране спријечи етатистички парадокс у његовом тзв. „овладавању" економских законитости, а с друге уједно онемогући економском либерализму тако драго „искључиво" тржишно дјеловање тих законитости, уз истодобни ризик ерозије самоуправног одлучивања, његове друштвено-власничке суштине, примарно у виду стјецања заједничког прихода и заједничког дохотка. А то онда vollens-nollens значи преношење не само економске, већ и политичке моћи било на технократске, било на етатистичке друштвене структуре (о потоњима нешто касније).

Аргументација за такав развој догађаја већ је припремљена. Тако нам неки наши економисти поручују, да самоуправно споразумијевање третирамо као механизам за супституирање (sic!) тржишта и економских закона, што нитко паметан никада није могао тврдити, да би нам онда своју „критику" извели слиједећим аргументима:

— да за успјешно самоуправно споразумјевање не постоји одговарајући информациони систем, а

— да би се, осим тога, самоуправним споразумијевањем (на mezzo нивоу) „створио бирократизирани статички систем, без могућности ефикасног реструктурирања и динамичног развоја".

Тиме се, нема сумње, неосновано сију невјерице у оптимални механизам интеграције рада и дохотка, што другим ријечима значи, да се друштвено-економске односе жели цементирати на раздружујућем облигационом као давно познатом робно-новчаном механизму, који, иако и данас дијелом користан, више није посве кохерентан самоуправним друштвено-власничким односима у сфери промета производа друштвеног рада и адекватних новчаних токова.

Други додуше не одбацују самоуправно споразумијевање, али га супротно његовој, на самоуправној друштвено-власнички заснованој функцији, интерпретирају у том смислу, да је оно инструмент који у механизму тржишта обавља одређене регулационе захвате сличне онима које врше облигациони уговори, па да стога „ни по својој функцији у процесу репродукције ни због свог друштвеног аспекта не може постати механизам који би могао супституирати тржиште и дјеловање објективних економских законитости".

Кад је, дакле, ријеч о теоријско-методолошким питањима изучавања друштвеног власништва, напосе на mezzo нивоу, дисперзија ставова је данас, с обзиром на стање in praxi, посве разумљива. Стога нам

се нужно поставља питање на који начин интерпретирати друштвено власништво на mezzo нивоу — но — било као техократски групно-власнички хибрид с обзиром на његове данашње дубоке унутрашње противречности и опасности да се ипак исклизне у власничко правне односе, било у оквирима егзактне нормативне интерпретације с идејном подлогом у Кардељеву опусу, који неки тако упорно закопају.

У тој дилеми вртјет ћемо се тако дуго, док се крај свих почетних позитивних самоуправних промјена у нашим реално егзистентним производним односима, производи друштвеног рада не буду више прометали *искључиво* у робном облику, већ у оквиру непосредне интеграције рада и дохотка тј. у претежном дијелу у односима стјецања заједничког прихода. Односно, све док се постојећи механизам извлачења вишка рада и система проширене репродукције не трансформира у ефикасни облик своје неотуђености од оних који су га радом створили и удружили у односима стјецања заједничког дохотка. Ту ваља онда тражити и наш самоуправни „економски оптимизам".

Све дотле друштвено-власнички самоуправни облик in statu nascendi на mezzo нивоу, манифестират ће се као негација свог економског и политичког корјена на микро нивоу.

B) Друштвено власништво и држава (макро ниво)

Као што је познато, самоуправљање са својом друштвено-власничком суштином с једне и државна политичка власт с друге стране, су у својој чистој тенденцији поларизиране категорије. Ту супротстављаност на линији одумирања економских функција државе, у нас се у овом прелазном периоду покушава превладати адекватним самоуправним делегатским системом на линији афирмације тзв. интегралног самоуправљања у оквирима ужих и ширих друштвено-политичких заједница. У том, једним дијелом правно институционализираном моделу с најширим самоуправним простором у доношењу економских одлука од микро до макро нивоа, друштвено власничка суштина наших односа у производњи, расподјели, проширеној репродукцији и слободној размјени рада била би остваривана у свом економском и политичком садржају.

Међутим, на макро нивоу in prahi, систем интегралног самоуправљања није адекватно презентан од општине до федерације. За разлику од једног дијела материјалних токова (нажалост ту не свих), свеколики финансијски токови стоје под непосредном регулаторном функцијом државе, а не удруженог рада кредитно-монетарни, фискални, девизни систем итд. итд.). О систему цијена, као тобожњем виду овладавања економским законитостима да се не говори. Исто тако је удруженом раду административним уплитањима веома сужен простор на аутономно одлучивање у проширеној репродукцији. Цио банкарски механизам заједно са СИЗ-овима свих врста испољава се као парастатални емпориј, данас још увијек присутног и моћног етатистичко-функционалног присвајања економског одлучивања на свим административним нивоима.

Што се тиче мјера економске политике на федералном нивоу, она се додуше договара међу републикама и покрајинама, али и ту је присутна премоћ административно-бирократских структура, дијелом спрегнутих с властитим техноструктурама. Иста, па донекле и гора је ситуација на општинском нивоу.

Стога нам пријети озбиљна опасност, да умјесто центрипеталних тенденција јединственог производног односа у Југославији добијемо више различитих републичких па чак и општинских облика друштвеног власништва са веома разноликим самоуправним појавним облицима и њиховим опсегом. Жестоки напади на друштвена средства задњих година извиру из таквог стања односа.

Изравна посљедица наглашеног администрирања је ретардација самоуправљања и његова озбиљног приближавања систему економске партиципације. А у том случају нам се друштвено власништво трансформира у облик у коме ћемо чак моћи идентификирати „вршиоце дужности" власника, како би то рекао Кардељ и тиме радника вратити у својеврсни облик најамног односа.

Стога, сматрам, да свако теоријско изучавање друштвеног власништва у нас, не може бити методолошки исправно засновано, ако га се критички не анализира на сва три наведена нивоа друштвено-економских односа и тек онда синтетизира у јединствени конкретни друштвено-власнички феномен. Од изучавања некаквог апстрактног друштвеног власништва досада није било користи.

При том морам упозорити, да суштина власништва, па ни оног заснованог на радно-класном облику друштвеног присвајања није ни у присвајању друштвених средстава као ствари, нити својстава тих ствари, него у присвајању управљачке функције у процесу друштвене репродукције.

Пошто се бројним мјерама економске политике од федерације до општине, које су претежно искривљени израз самоуправно обликованог делегатског одлучивања и административне логике, отежава доходовно повезивање на цјеловитом југословенском тржишном и вантржишном простору, то се тај наш етатизам објективно испољава као препрека или негација ширих интеграционих кретања на mezzo нивоу под контролом отуђених техноструктура. А у односу на микро нивоу самоуправних односа у основним организацијама, које на mezzo нивоу стоје под снажним утјецајем техноструктура, мјере економске политике од општине до федерације испољавају се онда као негација негације односа на микро нивоу, претварајући тиме друштвено-власничку суштину самоуправних економских и политичких односа у својеврсни облик „самоуправног етатизма". То практички значи, као што се практички и остварује, да је систем економског одлучивања у нас слојевит. При том су елементи самоуправности одлучивања чврсто блокирани за микро ниво. На mezzo нивоу је доношење економских одлука, додуше под контролом техноструктура, али само у оним границама које дозвољава етатистичко одлучивање на макро нивоу.

Тиме сам указао само на неке унутрашње противјечности везане за теоријско и методолошки комплексно освјетљавање динамичне категорије друштвено власништво. Превладавање тих супротности није на дневном реду па у њега нећу улазити.

2. Питање изучавања друштвеног власништва на правним факултетима

Друштвено власништво у фазони радно-класног присвајања постоји у друштвеној пракси само онда и онолико, колико се његов само-

управни појавни облик ефектуира од микро до макро нивоа у неотуђеним облицима одлучивања удружених радника о свеукупним токовима друштвене репродукције и свим њезиним порама.

С обзиром на комплексност друштвено-власничког феномена, неке се, дакле, катедре социологије на правним и филозофским факултетима баве и изучавају његов глобални друштвени аспект, а катедре политичке економије и привредног система на правним (и економским факултетима) његов економски аспект. А на факултетима политичких наука његовим друштвено-политичким аспектом. Али само под увјетом да се не препричавају нормативне одредбе Устава и ЗУР-а истргнуте из цијелине правног система Југославије и његове логике. Треба дакле правницима препустити да излажу оно за што су стручни, а то је нормативно-правни дио суштине друштвеног власништва са његовим одговарајућим правнопојавним облицима израженим у адекватним и хисторијски новим правним институтима, подинститутима и појединим нормативним одредбама.

Ако се ми правници у нашим знанственим напорима око теоријских и методолошких питања правног израза друштвеног власништва желимо ујединити, потребно је, како је рекао Љењин, да се најприје јасно разграничимо. То важи онда и у погледу правнознанствених наставних предмета присутних на правним факултетима. А баш ту нам се испријечила кула бабилонска.

Да би се и овдје могли правилно и рационално разграничити, морали би се споразумјети о темељној структури нашег правног система. И затим у њему прецизно омеђити грану која теоријско-методолошки покрива и изучава супстанцијални или есенцијални дио нормативно-правне регулације самоуправних облика друштвено-власничких односа у Југославији. Изучавање друштвеног власништва у оквиру грађанског права показало се као промашај, јер је ријеч о правним институтима који не произлазе из власничкоправних, већ из невласничкоправних односа. Ти су правни институти веома бројни и тек у својој цјелокупности адекватно изражавају нормативно-правну регулацију друштвено-власничких односа. Баш зато мислим, да је без детаљне (наставне) обраде тих правних института неконзистетно излагати друштвено власништво само за себе и апстрактно као некакав посебни правни наставни предмет а све кад се прошири и на самоуправљање, још увијек у њему претежу друштвено-политички и друштвено-економски аспекти на штету правних.

Да се друштвеном власништву у наставном процесу не изгуби и његова врло значајна правна компонента, има приједлога да се оно изучава и предаје у склопу Уставног права. Идеја, признајем, prima facie прихватљива. Али се питам у шта ће се претворити уставно право. У том случају оно би онда морало обухватити комплетну материју ЗУР-а заједно с аутономним самоуправно-правним облицима регулације односа у процесу удруживања рада и средстава, поред дијела системских закона.

Треба имати у виду, да је правно уређење друштвено-власничких односа нормативно изражено у бројним институтима, од којих су најбитнији и досада успјешно обликовани: право рада друштвеним средствима, право на самоуправно одлучивање, право самоуправног дохотка, право друштвеног планирања, право располагања, право уређивања радних односа, право организационих облика у удруженом раду, право на само-

управну регулацију правних односа у процесу самоуправног споразумијевања и друштвеног договарања те, коначно, правни облици заштите самоуправљања и друштвеног власништва.

Зар сви наведени правни институти система слободно удруженог рада нису правни израз друштвеног власништва као метајуристичке категорије. Како уопће спознати и схватити категорију друштвено власништво у њезином правном изразу без свих тих института. Гдје се у нас, питам се, на правним факултетима у настави и знанствено детаљније обрађује право рада друштвеним средствима, право самоуправног дохотка, право друштвеног планирања итд. с којима ће се бар 50% наших данашњих студената срести већ првог дана у свом практичном раду. А како да без познавања тих института онда уопће схвате правну бит или суштину друштвеног власништва.

Све указује на то да се скуп тих правних института не може ни теоријски утрпати ни наставно обрађивати у оквиру било које постојеће правне гране и наставног предмета. Да је у питању посебна грана нашег правног система и његове научне обраде указали су своједобно проф. Борђевић под називом „Друштвена својина и право самоуправљања" односно проф. Гершковић под називом „Право удруженог рада". И ако се прва формулација чини потпунија, друга је плаузибилнија и операционалнија. Већ с обзиром на назив „малог устава" тј. Закона о удруженом раду.

Већ одатле бих закључио, да на већини наших правних факултета друштвено власништво изучавамо и предајемо преуско, уз недовољан нагласак на његовом правном аспекту. Није то баш ни тако случајно, но у то питање не бих овдје улазио, јер има и понешто феудално-катедарских примјеса. И ту, наиме, леже разлози што правне институте права удруженог рада као посебне правне гране која регулира производне, дакле есенцијалне друштвене односе, нисмо још избрусили до кристалне јасноће, као што је то, на другој правној основи за римско грађанско право учинио Гај у својим *Institutiones*.

Наравно да ова обимна материја не може представљати садржај једног наставног предмета. Већ сада је дјелом распарцелира у наставне предмете радно право и привредно право с искључивим нагласком на правном аспекту те у наставни предмет под називом „друштвено власништво" или „друштвена својина и самоуправљање" гдје је правни аспект мање наглашен у корист друштвено-политичког и друштвено-економског.

Стога мислим да је сазрело време да мало преусмјеримо садржај тих наставних предмета, па и њихове називе, те да инсталирамо наставни предмет *„Основе права удруженог рада"*. Основе зато што би ту био sedes matriae за друштвено власништво и његов самоуправни облик, конкретно изложен у темељним правним институтима, које сам напријед навео, и као што смо то учинили на Правном факултету у Осијеку.

Унутар таквог рјешења, материја радног права остала би без промјене, привредно право би се требало оријентирати искључиво на послове робног промета, а у наставном предмету „финансијско право" ваљало би

далеко јаче нагласити друштвено-власнички аспект кредитно-монетарних и других финансијских токова везаних за систем удруженог рада и проширену репродукцију.

На промјенама у овом правцу бит ће нам у првом реду захвални они студенти који ће се данас-сутра наћи у организацијама удруженог рада.

UDK — 347.2+378

мр Мато Арловић,
асистент Правног факултета у Осијеку

МАРГИНАЛИЈЕ О МЕТОДОЛОШКО-ТЕОРИЈСКОМ ИЗУЧАВАЊУ ДРУШТВЕНОГ ВЛАСНИШТВА НА ПРАВНИМ ФАКУЛТЕТИМА И ЊЕГОВОМ НОРМАТИВНО-ПРАВНОМ ИЗРАЗУ

Есенцијални дио друштвених односа чине власнички односи, као друштвено-економски односи и у њима, детерминиран материјалном основом и културним наслеђем друштва, успостављен и прихваћен владајући „начин производње и промета који му одговарају"(1), те њима иманенти односи у расподјели и потрошњи. Због тога се они увијек испољавају као основни предмет истраживања друштвених знаности уопће, па тако и правне знаности.

Међутим, као предмет знанственог истраживања никад се не узима опће уочљив облик његова манифестирања, већ се од тог облика полази са задатком да се знанствено утврде објективно присутне, а на први поглед прикривене противјечности у дијалектичком развоју промatраног феномена(2). Тако је и код власничких односа. Према томе, предмет истраживања свих власничких односа, па тако и друштвеног власништва нису, prima fatie, њихов облик испољавања, већ објективно присутне противјечности у суштини тих односа, па се у знанственој обради нужно морају истражити елементи власничког односа и у њима присутне противјечности и то у процесу њихова развоја. Ти елементи су владајући начин производње и на темељу њега изграђени односи у производњи, размјени, расподјели и потрошњи. Тим више, што цјелокупност ових односа, као односа производње сачињава економску структуру друштва, реалну основу на којој се диже правна и политичка надградња и којој одговарају одређени облици друштвене свијести"(3). Самим тим се друштвени односи и у њима присутне противјечности увијек испољавају у дијалектичком јединству, а само је облик њихова манифестовања (економски, политички, правни, итд., како то истиче Маркс) различит. Одатле су власнички односи алфа и омега за схваћање друштвених односа, па самим тим и начело у изучавању свих осталих облика испоља-

(1) Карл Маркс, Предговор „Капиталу", Просвјета, Београд, 1973. г. стр. 14.
(2) Као под 1), гдје Маркс истиче да би „свака наука била излишна кад би се појавни облик и суштина ствари непосредно подударале", види стр. 181.
(3) Карл Маркс, Прилог критици политичке економије (Предговор), Култура, Београд, 1960. г., стр. 9.

вања друштвених односа. Или, другим ријечима, власнички односи као „односи производње" у изучавању друштвених односа према осталим облицима њихова испољавања у надградњи налазе се у дијалектичком јединству суштине и форме њихова испољавања.

Управо та форма испољавања, и то не било која већ правна форма власничких односа, и јесте предмет изучавања правне знаности. Она изражава правним правилима утврђена и санкционирана права, обавезе и одговорности субјеката у тим односима, тј. у њима утемељеном начину производње и на основу њега успостављеним односима у производњи, размјени, расподјели и потрошњи. Током реченог слиједи да за правну знаност власнички односи као друштвено-економски односи нису априори предмет истраживања већ да је предмет њеног знанственог бављења примарна правна регулација ових односа. Ово је сасвим разумљиво ако се зна да су власнички односи „ванправна" дакле „метајуристичка категорија", која изражава „социо-економску" суштину производних односа, како то истиче проф. Владимир Хорват.(4) Али, да би правна знаност могла спознати суштину свога предмета изучавања, она неизбјежно мора истражити и објективни садржај тих односа, који истодобно правном регулацијом постају и правни, али њихов правни садржај не мора, а често пута и не одговара, односно неподудара се, са њиховом друштвено-економском структуром, која објективно егзистира у социо-економској стварности. Јер, иако су власнички односи „ванправна" категорија, која је за правну политику приликом правног регулирања друштвено економских односа само правно релевантна чињеница, они су истодобно и релативна категорија за знанствено објашњење садржаја правних односа(5). Наиме, уколико би правна знаност изучавала само правни облик испољавања власничких односа, она би нужно остала у својим знанственим спознајама прикраћена, тј. само на терену пуког нормативизма и јуриспруденције, а самим тим би остала глуха и инертна према стварном збивању у друштвено економским односима. Изузетни значај проучавања, не само нормативно правне регулације, већ и стварног збивања у друштвено економским односима, за правну знаност произлази из чињенице, да само тако може знанствено објаснити:

— садржај правних односа, у нормативно правном и друштвено-економском погледу,

— однос стварног и нормативног, тј. основне узроке који омогућују или неомогућују примјену права на друштвено-економске односе и

— да упозори носиоце правне (законодавне) политике на научно спознате и присутне противурјечности између друштвено економске суштине власничких односа и њиховог правног облика испољавања (правна регулација), те да на темељу ових спознаја истим предложе правно рјешење за отклањање ових противурјечности, односно за усклађивање дру-

(4) Види проф. др Владимир Хорват, Номотехника (Правила и методе израде самоуправних општих аката), шапирографирано, Правни факултет, Осијек, 1980. г., стр. 2.

(5) Тако Маркс истиче: „Моје је истраживање довело до резултата да се ни правни односи, ни облици друштвене власти не могу разумјети ни из себе самих ни из такозваног општег развитка људског духа, него да им је корен, напротив, у материјалним животним односима, чију је цјелокупност Хегел, по примјеру Енглеза и Француза XVIII века, обухватно именом „грађанско друштво", а да се анатомија грађанског друштва мора тражити у политичкој економији" (види: Прилог политичкој економији, Култура, Београд 1960. стр. 8.)

ШТВЕНО-ЕКОНОМСКЕ СУШТИНЕ И ЊЕЗИНЕ ПРАВНЕ ФОРМЕ У ВЛАСНИЧКИМ ОДНОСИМА (У ОВОМ СЛУЧАЈУ СЕ ПРАВНА ЗНАНОСТ ЈАВЉА КАО ИНДИРЕКТИ ИЗВОР ПРАВА, ЈЕР УТИЧЕ НА КРЕИРАЊЕ ПРАВНЕ ПОЛИТИКЕ, ПА САМИМ ТИМ И НА ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ).

СПЕЦИФИЧНОСТ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ПРАВНЕ ЗНАНОСТИ, КОЈА СЕ БАВИ ПРОУЧАВАЊЕМ ПРАВНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ ВЛАСНИЧКИХ ОДНОСА СЕ САСТОЈИ, УПРАВО, У ЧИЊЕНИЦИ ДА ОНА НЕ ПРОУЧАВА БИЛО КОЈЕ, ВЕЋ ДРУШТВЕНО-ВЛАСНИЧКЕ ОДНОСЕ. НАИМЕ, ЗА РАЗЛИКУ ОД БИЛО КОЈИХ ДРУГИХ, ПРЕДХОДНО ХИСТОРИЈСКИХ ПОЗНАТИХ ВЛАСНИЧКИХ ОДНОСА, ДРУШТВЕНО-ВЛАСНИЧКИ ОДНОСИ НИСУ И НЕ МОГУ БИТИ ОВА ПРАВНА КАТЕГОРИЈА, НИТИ ИМАЈУ ИМОВИНСКО-ПРАВНУ КОМПОНЕНТУ, МАДА ЈЕСУ ПРЕДМЕТ ПРАВНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ, ЈЕР ДРУШТВЕНОВЛАСНИЧКИ ОДНОСИ ИЗРАЖАВАЈУ САМО МЕЂУСОБНЕ ОДНОСЕ ЉУДИ У ПРОЦЕСУ ПРОИЗВОДЊЕ У ПОГЛЕДУ СРЕДСТАВА ЗА ПРОИЗВОДЊУ, ЊИХОВА РАДА И РЕЗУЛТАТА ТОГ РАДА И НИШТА ВИШЕ, АЛИ И НИШТА МАЊЕ.

МЕЂУТИМ, ВАЉА РЕЋИ, ДА ОВАКО ПОИМАНИ ВЛАСНИЧКИ ОДНОСИ, ДАНАС, У ДРУШТЕНОЈ ПРАКСИ НАШЕГ СОЦИЈАЛИСТИЧКОГ САМОУПРАВНОГ ДРУШВА, ИАКО СУ ТАКО УСТАВНО-ПРАВНО ПРОПИСАНИ (О ЧЕМУ ЋУ У НАСТАВКУ НЕШТО ВИШЕ РЕЋИ), НЕ ЕГЗИСТИРАЈУ У ЦЈЕЛИНИ ОДНОСА ДРУШТВЕНЕ РЕПРОДУКЦИЈЕ, ВЕЋ СЕ САМО У МИКРО ЋЕЛИЈАМА ДРУШТВЕНОГ САМОУПРАВНО ОРГАНИЗИРАНОГ РАДА ИСПОЉАВАЈУ У ЕМБРИОНАЛНОМ ОБЛИКУ. НА ЛИНИЈИ ОСТВАРЕЊА ОВОГ ЕМБРИОНАЛНОГ ОБЛИКА ДРУШТВЕНО-ВЛАСНИЧКИХ ПРОИЗВОДНИХ ОДНОСА, ЈУГОСЛАВЕНСКИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ СЕ У ВРШЕЊУ СВОЈЕ РЕВОЛУЦИОНАРНЕ ФУНКЦИЈЕ У ИЗГРАДЊИ „СЛОБОДНЕ АСОЦИЈАЦИЈЕ НЕПОСРЕДНИХ ПРОИЗВОЂАЧА" И РЕАЛИЗАЦИЈЕ ТЕМЕЉНЕ МАРКСИСТИЧКЕ И ХУМАНИСТИЧКЕ МАКСИМЕ УОПШЕ О ДЕЗАЛИЈЕНАЦИЈИ РАДНОГ ЧОВЈЕКА, РАДНИЧКЕ КЛАСЕ И ДРУШТВА У ЦЈЕЛИНИ, КОРИСТИО И КОРИСТИ УСТАВНО-ПРАВНИМ СИСТЕМОМ КАО ЈЕДНИМ ОД СРЕДСТАВА СВОЈЕ РЕВОЛУЦИОНАРНЕ ПРИСИЛЕ, ДА СЕ У ЦЈЕЛОКУПНОСТИ ДРУШТВЕНИХ ОДНОСА, КАО ТЕМЕЉ ЊИХОВОГ ПОЧИВАЊА, РАЗВИЈУ ТИ ОДНОСИ, А СПРИЈЕЧЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ, ОБЈЕКТИВНО ПРИСУТНЕ У ДРУШТВЕНОЈ ПРАКСИ, У ПРАВЦУ ЊИХОВОГ ПРЕТВАРАЊА У ХИБРИДНЕ ОБЛИКЕ СОЦИЈАЛИЗИРАНОГ КАПИТАЛ-ОДНОСА, БЕЗ ОБЗИРА ДА ЛИ СЕ РАДИ О ГРУПНО-ВЛАСНИЧКОМ ИЛИ О ДРЖАВНО-ВЛАСНИЧКОМ ПРОИЗВОДНОМ ОДНОСУ. КОРИСТЕЋИ УСТАВНО-ПРАВНИ СИСТЕМ У ОВОЈ ФУНКЦИЈИ РАДНИЧКА КЛАСА ЈУГОСЛАВИЈЕ, ПРЕДВОЂЕНА СВОЈОМ АВАНГАРДОМ СКЈ СЕ ПЛЕБИСЦИТАРНО ИЗЈАСНИЛА, ДА ХОЋЕ И ЖЕЛИ БАШ ТАКВЕ, ДАКЛЕ ДРУШТВЕНО-ВЛАСНИЧКЕ ПРОИЗВОДНЕ ОДНОСЕ, ШТО НЕПОБИТНО ПОТВРЂУЈУ ЈАВНЕ РАСПРАВЕ ОДРЖАНЕ ПОВОДОМ ДОНОШЕЊА УСТАВА 1974. И ЗАКОНА О УДРУЖЕНОМ РАДУ 1976. ГОДИНЕ, ШТО ЈЕ IN FINE И ОКРУНИЛА ТАКО ИХ ИНАУГУРИРАЈУЋИ У ПРАВНИМ АКТИМА.

Основни Уставно-правни концептуални приступ друштвеном власништву

ПРЕМА УСТАВНО-ПРАВНОМ ОПРЕДЕЉЕЊУ „ДРУШТВЕНО ВЛАСНИШТВО" ЈЕ „ИЗРАЗ СОЦИЈАЛИСТИЧКИХ ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКИХ ОДНОСА МЕЂУ ЉУДИМА"(6). С ОБЗИРОМ НА ОВО УСТАВНО-ПРАВНО ОПРЕДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНО ВЛАСНИШТВО ЈЕ ИЗРАЗ СОЦИЈАЛИСТИЧКИХ САМОУПРАВНИХ ОДНОСА У ПРОИЗВОДЊИ КОЈИ ПОЧИВАЈУ НА ДРУШТВЕНО-ВЛАСНИЧКОМ СОЦИЈАЛИСТИЧКОМ, САМОУПРАВНОМ НАЧИНУ ПРОИЗВОДЊЕ УТЕМЕЉЕНОМ НА:

(6) Види Устав из 1974. г. (Сл. лист бр. 9/74.), Основна начела III ст. 1.

а) средствима за производњу у друштвеном власништву, као заједничкој неотуђивој основи друштвеног рада и друштвене репродукције, а „служе искључиво раду у циљу задовољавања особних потреба и заједничких потреба и интереса радних људи те развијају материјалне основе социјалистичког друштва и социјалистичких самоуправних односа", и

б) самоуправљању радника, јер „средствима за производњу", „у друштвеном власништву, укључујући и средства за проширену репродукцију", „непосредно управљају удружени радници који раде тим средствима, у властитом интересу радничке класе и социјалистичког друштва"(7).

Овакав начин производње, дакле, полази од тога да је на средствима за производњу у друштвеном власништву извршена демонополизација, те да је у односима производње омогућена непосредна интеграција појединачног и укупног друштвеног живог с минулим радом под самоуправном контролом самих удружених радника. У ослону на овако уставно-правно утврђен начин производње, средствима за производњу и другим средствима рада „осигурава се да се свако, под једнаким увјетима" (због материјалног ограничења — примједба МА), „укључи у удружени рад друштвеним средствима и да остварујући право рада друштвеним средствима, на основи свог рада стјече доходак за задовољење особних и заједничких интереса"(8) (Подвукао МА).

Уставно-правно су на тај начин средства за производњу, и друга средства рада у друштвеном власништву, било као опредмећени друштвени рад било као природна богатства, прихваћена само као материјални увјети рада радника, који ће у процесу производње служити раднику као његова продужена рука у „присвајању природе". Из чега, онда, евидентно слиједи да на овим средствима нико не може имати монопол у економском или другом погледу, јер „Нитко нема право власништва"... и „ни по којој правновласничкој основи не може присвајати производ друштвеног рада, ни управљати и располагати друштвеним средствима за производњу и рад, ни самовољно одређивати увјете расподјеле"(9) (под МА). Самим тим, не само да је рад човјека у увјетима социјалистичког самоуправљања уставно-правно утврђен, као „једини темељ присвајања производа друштвеног рада и управљања друштвеним средствима"(10) (под МА), већ је он истодобно постао онај социјални темељ друштвено-власничког социјалистичког самоуправног начина производње и на њему успостављених односа у производњи у друштвено-економском погледу, а у нормативно правном, не само основно извориште свих субјективних права радника у производним односима већ заправо најрелевантнија категорија од које оно полази у правној регулацији цјелокупних друштвено-власничких односа.

Темељем изреченог произилази, дакле, да:

1. Друштвено власништво у увјетима социјалистичког самоуправљања изражава производне односе међу људима, те да оно, не изражава

(7) Устав СФРЈ из 1974. г. Основна начела III, став 2.
(8) Устав СФРЈ из 1974. Основна начела III. став 3.
(9) Устав СФРЈ из 1974. Основна начела III. став 4.
(10) Устав СФРЈ из 1974. Основна начела III. став 5.

нити право власништва, нити било које друго стварно или имовинско право схваћено у класичном грађанско-правном или „новом" имовинско-правном погледу, јер је „нетајуридичка категорија", али релевантна за правну регулацију, па, према томе и предмет правног уређења.

2. Друштвено власништво као појам који изражава производне односе је по свом садржају и опсегу шири појам од средстава у друштвеном власништву, јер су питања, поред рада радника као његовог особног супстрата, само материјални супстрат тог односа, те у расправама ово увијек ваља суспрегнути и зауставити.

3. На средствима у друштвеном власништву као пуком материјалном увјету рада, нико не може у друштвено-власничком производном односу, утемељеном на друштвено-власничком социјалистичко самоуправном начину производње, имати право власништва нити било која друга стварна или имовинска права, већ за субјекте овог производног односа сва права произилазе из рада (што не значи да ова не могу бити и да нису предмет правне регулације), односно из радно-управљачке функције коју они у њему врше у увјетима социјалистичког самоуправљања.

4. У друштвено-власничком производном односу је рад, с обзиром на његов социо-економски карактер и марксистичко-методолошко и филозофско-материјалистичко опредељење, схваћен истодобно као трошење психофизичке енергије у производном процесу и у обављању самоуправљачке функције о „раду, увјетима и резултатима рада"(11) и то управљајући „пословима и средствима у цјелокупности односа друштвене репродукције"(12), па је према томе овако схваћени рад, основица не само свих субјективних права радника у друштвено-власничком производном односу, већ и правно најрелевантнија категорија за правну регулацију овог производног односа, јер на њему и почива.

Користећи се, за ову прилику, само основним ставовима марксизма и уставним ставовима у погледу правне регулације друштвеног власништва, мислим да смо у могућности на темељу њих извући и основни предмет правне знаности која се бави проучавањем правне регулације друштвено-власничког производног односа.

Чини ми се да би било погрешно, као основни предмет правно-теоријског бављења, узети друштвено власништво, као појам по себи. Мислим да би било далеко опортуније и за правно уређење и за правну теорију релевантније, као предмет знанствено-теоријског спознавања узети друштвено-власништво као категорију за себе и по себи, а то значи истраживати положај индивидуалног радника према осталим радницима и радничкој класи у цјелости односа производње у погледу увјета, рада и резултата њиховог рада.

Методолошки приступ проучавању друштвеног власништва

Сматрам да је врло тешко доћи до озбиљнијих знанствених резултата у изучивању друштвеног власништва, ако се у проучавању овог појма не користи хисторијско-материјалистички дијалектички метод.

(11) Види поближе Устав 1974., Основна начела II, став 6 и став 4. тач. 3.

(12) Види поближе чл. 14. Устава СФРЈ из 1974. у вези с чл. 13 Закона о удруженом раду (Сл. лист бр. 53/76).

Хисторијско-материјалистички дијалектички метод је комплексан метод, по свом опсегу широк, а по садржају свеобухватан, мада није и не изражава прости зброј осталих опће-познатих и у знаности прихваћених метода.

Неопходност примјене овог метода у проучавању друштвеног власништва произилази из чињенице што се оно испољава истодобно као синтетички израз економског, правног, социјалног итд., у друштвеним односима, а само уз помоћ овог метода је могуће покушати тражити и пронаћи одговор по свим овим аспектима друштвеног власништва, и то како с теоријског тако и с практичног становишта.

Зашто?

Зато што се из хисторијско-материјалистичког дијалектичког метода у проматраном феномену могу сагледати појавне тенденције и законитости кретања у:

— кретању, мијењању, обнављању и развоју,

— њиховој узајамној вези и увјетованости (узрок, посљедица, узрок итд.),

— претварању квантитативних збивања и промјена у квалитативне, које су резултат закономјерног прелаза из једног стања у друго,

— унутарњим супротностима и противуријечностима, која су својствена проматраним појавама како у садржају тако и у облику његова испољавања, у борби супротности, борби старог и новога, онога што одумире и онога што се рађа, те

— у бесконачном дијалектичком — спиралном развоју предмета проучавања итд.

Но, овај метод се не исцрпљује само на овим елементима дијалектичког мишљења, већ у себи садржи и друге елементе и законитости дијалектичког мишљења, али су ови, вјероватно најзначајнији. Зато Лењин и вели: „Укратко, дијалектика се може одредити као учење о јединству супротности. Тиме ће бити захваћена језгра дијалектике, то треба да се разјасни и развије". (види „Филозофске свеске" стр. 211).

Апликацијом овог метода на проучавање друштвеног власништва могуће је сагледати:

— револуционарно дјеловање политичко-правне надградње на развој наших производних односа,

— унутрашњу међувезу стварно егзистирајућих друштвено-економских односа и њиховог формално-правног испољавања, тј., однос између онога што јест и онога што треба (као жељено) да буде,

— превладавање старог начина производње и на њему успостављених производних односа и стварање нових,

— класни положај радничке класе и правну регулацију тога, итд.

Међутим, кад је у питању изучавање овог феномена као знанствено-наставне дисциплине и његовог излагања у току одгојно-образовног процеса, мишљења сам да је готово немогуће све аспекте друштвеног власништва сагледати у оквиру једног предмета. Због тога, сматрам да се ова проблематика мора, додуше на правним факултетима, изучавати са свих аспеката, али примарно с правног, у различитим знанствено-наставним дисциплинама. Тако нпр. друштвено-економски аспект друштвеног власништва примарно треба изучавати у политичкој економији, итд.

Кад је у питању изучавање овог појма с правног аспекта онда се он не може, по нашем мишљењу, изучавати изравно као правна категорија, јер то само по себи и није, већ се мора изучавати као неизрана категорија која је релевантна за правну надградњу и као таква јесте предмет правне регулације. Због тога наш правни систем друштвено власништво регулира с обзиром на субјекте, њихова субјективна права, обавезе и одговорности у погледу увјета, рада и резултата њиховог рада у том производном односу. Цјелину ових субјективних права, обавеза и одговорности можемо класифицирати по слиједећим правним институтима:(13)

1. Сам производни однос настаје свјесним усавршавањем радника ради обављања производно-управљачке функције средствима у друштвеном власништву у циљу стварања нових производа рада ради обављања својих особних и општедруштвених потреба.

У увјетима када је материјална основа рада још увијек релативно оскудна и ограничена, удруживање радника одвија се слободно, равноправно и под једнаким увјетима на начин утврђен правним правилима, а у складу с општим друштвеним интересом и посебним интересима друштвене репродукције. Скуп правних правила којима се регулирају права, обавезе и одговорности радника приликом њиховог удруживања у друштвено-власнички производни однос, сматра се да се може изразити у посебном правном институту, тј. праву на заснивање и уређење односа у раду средствима у друштвеном власништву.

2. У остваривању радно-управљачке функције средстава за производњу и другим средствима рада у друштвеном власништву радници у погледу истих ступају у разноврсне међусобне односе — односе производње. Основана права која за њих произлазе из ових односа јесу права из рада тј. коришћења, управљања и располагања, друштвеним средствима, те мислим да се цјелокупност права, обавеза и одговорности радника у погледу коришћења, управљања и располагања друштвеним средствима може изразити и изражава јединственим правним институтом на право рада друштвеним средствима.

3. Организационо-правни облик испољавања друштвеновласничког производног односа, односно односа у производњи средствима у друштвеном власништву удружених радника се, с обзиром на примат рада у тим производним односима, испољава у облику ООУР. Међутим, пошто у увјетима сталног техничко-технолошког напретка друштва, непрекидно долази до даље и све сложеније друштвене подјеле рада, коју изискује како индивидуално тако и колективно повезивање радника удруживањем рада и средстава у циљу односа друштвене репродукције, па и више, тј. њихову међузависност у односима производње, они су присиљени непрекидно се и даље повезивати у различитим организационоправним облицима. Скуп права, обавеза и одговорности радника у остваривању међусобног повезивања рада и друштвених средстава изражава се посебним правним институтом — правом на самоорганизирање.

(13) Приликом класификације правних института којима се регулира друштвено-власнички однос, кориштена је класификација проф. др Владимира Хорвата (Види аутор, *Позиција права удруженог рада у правном систему, правној знаности и свеучилишној настави*, „Зборник радова Правног факултета", Нови Сад, 1980. г.)

4. Као резултат трошења психофизичке енергије и средстава за производњу и других средстава у друштвеном власништву у преоцесу рада на предметима рада јавља се производ рада. С обзиром на друштвени карактер рада и средстава којим је произведен и сам производ рада испољава се као друштвени производ рада. Међутим, пошто друштвени производ рада за удружене раднике који су га произвели, у правилу нема употребне вриједности, то су га они присиљени изнијети на тржиште и размјенити га за еквивалентност којим се изражава његова вриједност, односно просјечно друштвено признање рада потребног за његову производњу. Пошто је сам производ рада друштвен то у погледу управљања њиме сви радници који су га произвели у одређеном организационо-правном облику, имају одређена права, обавезе и одговорности, које се испољавају као њихово заједничко право. Ово право је Уставно правно прописано као право располагања и има га ОУР, али га врши додуше у своје име, а на начин удружених радника. Оно је правни израз трансформације овлаштења на управљање радника средствима и пословима у цјелини односа друштвене репродукције у право располагања њихове ОУР из чисто правно-техничких разлога, а није, као што се то често у нашој правној теорији истиче, имовинско или стварно право те организације. Скуп права, обавеза и одговорности ОУР-а у остваривању управљања радника средствима и пословима у цјелини односа друштвене репродукције, које су они на њега пренијели и самоуправно утврдили увјете и начине њиховог остваривања у робноновчаним односима на јединственом југословенском тржишту .... изражава се у посебном правном институту — праву располагања.

5. Реализацијом права располагања, а самим тим и овлаштења радника да управљају друштвеним средствима, ОУР остварује одређену економију или другу друштвену корист, у правилу изражену у новчаном облику. Над овом коришћу која улази у укупни приход ООУР-а, сама организација нема, а уставно-правно и не може имати, никаквих стварних и имовинских, или било којих других власничких права, што потврђује тезу да је она то чинила у своје име, али на рачун у њој удружених радника. Цјелокупност права, обавеза и одговорности у погледу ове економске користи, која је у суштини друштвено признање рада као њиховог и укупног друштвеног резултата рада могу бити носиоци искључиво радници и то било као носиоци неког особног, или заједничког, односно колективног права. Сва она су изложена и садржана у посебном правном институту — праву самоуправног дохотка.

6. Но у увјетима социјалистичког самоуправљања, кад су друштвена средства демонополизирана и кад је управљање радом, увјетима рада и резултатима рада, омогућено радницима, без икаквог посредништва,... изворну везу између њиховог рада и друштвених средстава, и то у цјелини односа друштвене репродукције, онда су удружени радници у циљу остваривања својих права и дужности, а напосе, у погледу овлаштења да управљају средствима и пословима, у цјелини односа друштвене репродукције. Из овога произилази њихово право и обавеза да свјесно и организирано усклађују односе у друштвеној репродукцији и усмјеравају привредни и друштвени развој, докле да планирају. Скуп права, обавеза и одговорности у остваривању друштвеног планирања изражава се у правном институту — праву друштвеног планираља.

7. У остваривању своје рдно-управљачке функције, у цјелини односа друштвене репродукције, радећи и управљајући средствима за производњу, својим радом и резултатима рада у увјетима међусобне одговорности и одговорности према социјалистичкој заједници у цјелини, удружени радници су присиљени непрекидно међусобно и с друштвом комуницирати. Цјелокупност, права обавеза и одговорности и у остваривању међусобног и друштвеног комуницирања регулирано је правним институтом — право на информирање.

8. На темељу међусобног и укупног друштвеног информирања у току остваривања друштвено-власничког производног односа, удружени радници доносе читав низ различитих одлука неправне (нпр. техничких, економских, тактичких, организацијских итд.) и правне природе, самоуправно уређујући међусобна права, обавезе и одговорности. Доношење ових одлука је регулирано посебним правним институтима — правом на самоуправљање. Специфичност овог правног института је да остваривање права, обавеза и одговорности удружених радника која за њих произилазе из његовог садржаја, реализира испреплетена са свим осталим правним институтима којима се регулира социјалистички самоуправни друштвено власнички производни однос.

9. С обзиром на карактер социјалистичког самоуправљања, друштвено власничког производног односа и његове правне регулације, удружени радници се такође јављају и као основни субјекти заштите тог производног односа, што је и разумљиво јер на тај начин истодобно штите и своја друштвеноекономска права из рада као и друга самоуправна права. Сва ова права, обавезе и одговорности удружених радника у погледу заштите друштвеног власништва и самоуправних права, могу се груписати у посебни правни институт — право за заштиту самоуправних права и друштвеног власништва.

На темељу изложеног проистиче мишљење по којим се ови правни институти могу груписати у једну нову правну грану, за коју се у нашем правном систему озбиљно и широко отвара простор након Уставно-правних промјена из седамдесетих година. С обзиром да се у нашој правној теорији, с већим или мањим интензитетом, у последњих пет година доста расправљало о називу ове нове правне гране и њеном положају, како у управном систему тако и у правној знаности у свеучилишној настави, о чему ми није у овом раду циљ говорити, ја бих се само приклонио оном мишљењу које сматра да га трана треба носити и име, те да јој има мјеста и у правном систему, па слиједом тога и у правној знаности и свеучилишној настави на правним факултетима(14).

(14) Ово становиште код нас у правној теорији заступају: Академик др. Леон Гершковић (види рад: „Право удруженог рада као основна грана права) — тезе објављене у издању Института за упоредно право, Београд „Основи права СФРЈ" 1979 година), академик др. Алојзије Финжгар, види: „Скица правног система СФРЈ", Расправе, САЗ, Љубљана, 1981 година, проф. др. Владимир Хорват (види нпр.: „Позиција права удруженог рада у правном систему, правној знаности и свеучилишној настави", Зборник радова правног факулета у Новом Саду, 1980 година, затим: проф. др. Миодраг Зечевић (види рад: „Развој и изградња уставно правног система Југославије на основама Устава и закона о удруженом раду", Архив бр. 2—4/77 Београд те од друштвено политичких и јавних радника нпр.: Киро Глигоров у раду „Активна питања улоге права, правне науке и правника у остваривању друштвено економског и политичког система на основу Устава и Закона о удруженом раду, Архив, Београд бр. 2—4/77, и Едвард Кардељ, види рад „Право удруженог рада — основа нашег правног система" у едицији: самоуправљање, књига бр. 3 издање Сарајево 1978 године страна 405. итд.

Изузетни значај изучавања права удруженог рада на правним факултетима, као знанствено-наставне дисциплине, произилази из марксистичко-материјалистичког идеолошко-политичког опредељења и прихваћеног Уставно-правног уређења.

Наиме, данас је готово опће познато да ми нисмо, у вријеме политичких промјена седамдесетих година, имали у цјелости развијене, а ни данас или још увијек немамо, друштвено-власничке производне односе онако како смо и уставно-правно прогнозирали. Ови односи су се у друштвеној пракси јављали као појединачни феномени, док су објективно присутне тенденције у даљњем развоју власничких односа код нас кретале ка развоју групновласничких производних односа. Овдје ваља напоменути, да групновласнички односи такође почивају на материјалном супстрату, а не на раду радника па су, према томе, само једна од специфичних варијаната капитал-односа, у којем доминантну улогу имају техно-бирократске снаге као носиоци друштвене моћи у тим односима, додуше не изравно, већ у име подузећа, односно њему сличног организационо-правног облика испољавања групновласничког односа, док је радник, фактично и правно, остао и надаље одвојен од материјалних увјета и остварених резултата рада.

Да би се ова доминантна тенденција у развоју друштвено власничких односа као групновласничких онемогућила те да би се омогућио развој друштвеновласничког производног односа у смислу уставно-правног пропонирања данас, дошло је до уставно-правних промјена. Самим тим су најсвесније снаге нашег друштва предвођене СКЈ и издигле ове појединачне феномене који су остварили процес развоја друштвено-власничких производних односа као нови квалитет на нивоу опћег политичког опредељења и уставног уређења, да би на тај начин политичко-правним мјерама отворили процес даљнијег развоја друштвено-власничких производних односа.

Улога правне знаности на правним факултетима јесте да полазницима (студентима) с једне стране објасне ове уставно правне промјене, али и да им објасне суштину друштвено-власничког производног односа и његову нормативно-правну регулацију. На тај начин, путем студената, правна знаност ће омогућити припадницима радничке класе да схвате свој друштвено економски и нормативно-правни положај у друштвено-власничким производним односима, те да се у вршењу своје радноуправљачке функције, активно боре за њихово остваривање и за потискивање групновласничких тенденција у развоју производних односа, а самим тим и технобирократског понашања, с једне стране, а с друге ће оправдати своје постојање и функцију пред радничком класом као темељним субјектом економске, политичке и правне власти у цјелини односа социјалистичког самоуправљања код нас.

UDK — 347.2

др Светислав Таборощи,
доцент Правног факултета у Београду

О ОДНОСУ ЛОГИЧКОГ И ИСТОРИЈСКОГ САДРЖАЈА У ПОЈМУ ДРУШТВЕНА СВОЈИНА

Као један од три основа теоријског поимања југословенског самоуправног привредног система, друштвена својина представља трајни интерес целокупне југословенске научне јавности, а нарочито правне и економске. Уколико је реч о овој потоњој, различитост концепција које поједини аутори, а ређе и читаве школе, тако доследно заступају и развијају, истовремено показује два обележја проучаване појаве: а) њено још увек недовољно утемељење у непосредној друштвеној пракси, одакле проистиче како нестабилност институција, тако и нестабилност непосредних права и дужности учесника у друштвеносвојинском односу, и б) непревазиђеност дилема око значаја појединих претпоставки на којима се заснива теоријски модел друштвене својине.

Пошто по дефиницији економија треба да пружи сазнање о законима кретања друштвене базе, а да праву и политикологији препусти не мање значајно и, свакако, не мање дубиозно подручје нормативног уобличавања новог производног односа социјалистичког самоуправљања, задржаћемо се на логичким претпоставкама на којима се у економској литератури заснива појам друштвене својине, заједно са комплексом других повезаних категорија. Неке од ових претпоставки имају за економију ендогени карактер, док се за друге то не може рећи: ове су задата ограничења модела која својим укључивањем модел често чине нестабилним и у толикој мери промењивим, да је истраживач који жели да друштвену својину определи и са становишта ендогених законитости подруштвљавања управљања и располагања (на основу којих друштвена својина и добија свој историјски алиби), али и поменутих специфичних одређења, суочен са ризиком да добије неконзистентан резултат, па ће уместо позитивног појма друштвене својине, морати да се задовољи нормативним.

Без амбиција да се у овом прилогу дискусији задржимо на свим битним претпоставкама на којима се заснива појам друштвене својине у економској литератури, јер би такав покушај био раван дефинисању претпоставки и обележја самог социјализма, задржаћемо се само на основним питањима која проистичу из поимања друштвене својине на основу различитог значаја који се даје логичким и историјским околностима настанка и постојања система друштвеносвојинских односа.

1. Почетно методолошко питање за истраживача је да ли друштвеној својини приступити наоружан аргументацијом логичког прилаза, и у њој тражити нека сродна одређења која су давно предискурсивно откривена као законитост друштвеног развоја, или јој приступити историјским, дескриптивним прилазом њеног настајања и развоја. Марксов синтетички метод је у основи логички, јер у њему присутни историски садржаји служе само као основ за дефинисање и верификацију проблема. Но ризик тако није завршен: чак и једном усвојени одговор — о претпостављеном приоритету логичког над историјским — мора да буде ре-

лативизиран историјском чињеницом да логичко ситуирање приватне својине у капиталистички привредни систем, који су необорива претпоставка класичне анализе, у капитализму двадесетог века нису онако неспорни као у деветнаестом. Друштвена својина није, дакле, безусловно везана за социјалистички политички систем. Историјска пракса аутентичних социјалистичких револуција, остварених у данашњим социјалистичким земљама, показује, међутим, да се не може непосредно верификовати логички постулат о потреби мењања својинског — односно производног — односа капитализма услед високог развоја производних снага. Ако капитализам постоји и на далеко вишем нивоу развијености производних снага него у Марксово време, мора се одбацити Марксова теза, или прихватити супротан закључак од оног приземно — политичког, а то значи да се подруштвљење својине не може безусловно везати за социјалистичку револуцију.

Крут, недијалектички материјализам тако претвара друштвену својину, као објективни циљ процеса чија је садржина друштвена (социјалистичка) револуција, у средство такве револуције. Уместо Марксове визије у којој друштвена својина представља облик организације друштва које више не познаје различите видове отуђења која спадају у „предисторију", друштвена својина се инструментализује и постаје једно од средстава за остварење таквог разотуђења. Неспорно је онда да логички садржај појма „циљ" не може да буде идентичан садржају „средства". Између историјског метода, који упућује на закључак о друштвеној својини као средству диктатуре пролетаријата, односно инструмента експропријације експропријатора, и логичког, по којем је друштвена својина израз стања у којем је овај почетни процес већ завршен, не може се успоставити идентичност. Тиме што друштвену својину дефинишемо као процес, чинимо историском праксом изнуђени компромис. Уколико, пак, при томе нисмо свесни одговарајућег методолошког уступка и промене значаја историјског и логичког полазног материјала, у каснијим покушајима економско-политичког усмеравања привредних токова самоуправног друштва на основу норми друштвене својине, изложени смо опасности да нормативни систем заснујемо на ономе на чему он и треба да буде фундиран — на логички претпостављеним законитостима — које, на жалост, одговарају пракси другог друштва. То ће изазвати познату ситуацију у којој се замера што су друштвене норме неодговарајуће реално достижном историјском садржају самоуправног производног односа, што је нормативно одвојено од позитивног.

С друге стране, нагласак на оним елементима садржаја друштвене својине који су засновани на историјским оквирима процеса у којем је дошло до њене институционализације води занемаривању њене нове историјске суштине, своди друштвену својину, хтели ми то или не, на нову правносвојинску форму, или на пуку дескрипцију постојећег. И у овом другом случају истраживање води у нормативизам, али такав чија етиологија није у политичком апарату, већ у апстрактној, ванвременској науци — у сцијентизам. Алтернатива приступа у којем доминира историјско полазиште као искључиво води у подручје које није домен науке — у раван свакодневне политике, у дескрипцију и апологетику.

2. Однос логичког и историјског амбијента код дефинисања друштвене својине посебно се огледа у схватањима предмета друштвене сво-

јине. Будући да је то њено битно одређење, неизбежне дилеме постају централна питања нормативног уобличавања друштвене својине, с једне, и економско — политичког усмеравања развоја производних односа, с друге стране.

Логички посматрано, друштвена својина се успоставља на таквом нивоу технолошког и друштвеног развоја на којем приватна или не може да подражава даљи развој, или то чини, али уз такве друштвене трошкове да је динамика и структура развоја друштвено субоптимална. Друштвена својина, дакле, искључује могућност монополизације средстава друштвене репродукције, онемогућује микроекономску рационалност која је истовремено ограничење макроекономске. Она је негација својине као монопола, јер забрањује злоупотребу тог монопола и средства друштвене репродукције чини доступним свим члановима друштва под истим условима. Но и овоме треба додати да је та доступност функција друштвено прихваћеног циља привређивања. Средства за производњу престају, дакле, да буду основ друштвеног диференцирања и средство конзервације таквих разлика, кроз њих се више не фетишизује посебан облик експлоататорског производног односа, већ постају друштвено неутрална, постају социјални катализатори око којих се групише привредна активност. Људи се према њима понашају као и према другим стварима, као према пуким материјалним претпоставкама производње, а не као према отеловљењима друштвене моћи. Без претеривања и недозвољеног симплификовања, могло би се рећи да су таква средства за производњу уподобљена слободним добрима. Често ослањање на логичку аргументацију управо води таквом резултату. Приметили бисмо, међутим, да таква паралела, ма колико привидно била адекватна, занемарује чињеницу да су средства за производњу за сада итекако ретка, много ређа него што би то одговарало и најнеповољнијим варијантама (имплицитно) претпостављених модела логичког приступа друштвеној својини.

Пошто су средства за проиводњу и даље добра високе економске вредности, настаје својеврсна антиномија између забране друштвене поларизације по основу друштвених средстава за производњу и чињеничник околности у којима приступ средствима од стране појединих чланова заједнице није једнак. Ако овоме додамо још и карактер норми из домена радног законодавства, којима се, у циљу заштите дигнитета личности радника — самоуправљача овоме обезбеђује тако широка заштита од различитих бирократско — технократских злоупотреба да је радникова индивидуална одговорност за успешно обављање послова и коришћење средстава за производњу само симболична, о принципу једнакости се може говорити само до момента ступања у ООУР. После тога принцип више нема смисла. После тог момента суштина друштвене својине постаје само циљ који није обезбеђен довољно ефикасним механизмом подржавања. Друштвена средства која су материјална основа свих оних радова за које није предвиђена периодична контрола индивидуалног рада (реизборност или слично), постају тако, већ на основу просте чињенице реткости, основ за настанак посебног односа доминације и крајње убедљив аргуменат против нормативно — логичке концепције друштвене својине. Досадашњи механизми подстицања друштвене оптималности, који се у крајњој линији могу свести на награђи-

вање према друштвено признатим резултатима рада и индивидуалног радног доприноса, у стварности су јако релативизирани, а принципом уравниловке и сваковрсном девалоризацијом личног дохотка из радног односа доспели до тачке у којој се према овим средствима односи као да стварно немају никакве вредности.

Имплицитно схватање друштвене својине као режима „слободних добара" не само што оптерећује појам друштвене својине једним обележјем које је супротно њеном историјском утемељењу, већ, кроз познате дефиниције да „друштвена својина није својина ни овог ни оног субјекта", блокира могућност да се у том појму изврши одговарајућа валоризација чињенице реткости добара. У правном систему и економској литератури постоје могућности да се ово превазиђе, али све док се поменуте политиколошке дефиниције користе као оквир правног и економског дефинисања, не можемо на задовољавајући начин дати неколико суштинских одређења. Зато се стално саплићемо о питања субјеката својине, својинских овлашћења и сличних категорија које не улазе не само у родни појам друштвене својине, него ни сазнајно — емпирички не одговарају овој.

3. Занемаривање реткости као општег обележја свих економских добара, па и средстава за производњу, изазвало је — поред могућности да се афирмишу неки неспорно социјалистички садржаји самоуправних производних односа као владајуће развојне тенденције, и низ тешкоћа у остваривању принципа расподеле (према раду) као и других процеса расподеле. Тако је створен известан дуализам економског садржаја појма друштвене својине уколико се о њој говори као о нормативном оквиру односа производње, дакле природи производних фактора, и система расподеле, за којег се не може рећи да јој до краја логички корелира, будући да је он утемељен у објективним историјским околностима. Уколико, пак, анализу заснивамо на општим принципима дијалектичког материјализма, који указују на методолошки приступ којим ближе одређење односа расподеле у суштини зависи од односа производње, намеће се закључак да је или робна производња и систем дохотка неодговарајући доминирајућем политичко — социолошком поимању друштвене својине које имплицитно почива на не — реткости средстава за производњу, или да смо производним чиниоцима атрибуирали нека обележја која, чак и ако су законита у смислу развојних тенденција, не изражавају реалне околности привређивања у датим историјским условима. Такав приступ би нас ослободио контрадикторне ситуације у којој се друштвеној својини обезбеђује заштита као да је нечија, а истовремено се задржава њено поимање као ничије.

Одређивање реткости као објективне основе садржаја појма друштвене својине, поред елемената који доприносе његовом обогаћивању, изискује само једну радикалну одредницу која ће је позитивно определити; признавање реткости средстава за производњу изискује напуштање негативног одређења друштвене својине као ничије, апстрактног промишљања о њој са једне, или позитивизма на граници вулгарног, са друге стране. То радикално питање је како се повезују ретка друштвена средства за производњу и друштвене потребе за њима. Пошто се налазимо још у економском друштву, закон економије рада (тзв. minimax принцип) мора да буде полазиште за одговор; алтернативе су идеолошке у пежоративном смислу.

Уставно одређења рада као основа расподеле дозвољава имплицитно прихватање рада као „субјеката" присвајања средстава за производњу.

Расподела производа за живот само је моменат у расподели друштвеног производа, која, уколико не почива на потребама (због реткости), мора да почива на раду. Такво шире тумачење принципа расподеле према раду, којим се овај сматра критеријем расподеле друштвеног нето производа, по нашем мишљењу више одговара логици самоуправног привредног система и истовремено објективним историјским оквирима социјализма. Усвајајући га, добијамо јасне основе за превазилажење супротности реткост средстава за производњу — друштвене потребе. Такву супротност не можемо да превидимо, да је не признамо и тако „превазиђемо". Друштвена средства за производњу треба да буду у употреби на основу сталне и трајне конкуренције радова, способна да се споје са било којим квантумом живог рада уколико овај може, помоћу датих средстава, да произведе већу новостворену вредност. Неограничена конкуренција рада стварно значи престанак сваког монопола над средствима за производњу, али она јасно искључује из конкуренције све друге субјекте који у овом процесу друштвеног алоцирања средстава за производњу учествују по другом основу, а не по основу рада. Улога таквих субјеката може да буде саветодавна, консултативна и слично, али никако равноправна. Утолико пре не може да буде заснована на супрематији.

Из изложеног следи да је живи рад једини основ приступања друштвеним средствима за производњу, а да се приоритет утврђује на основу новостворене вредности произведене по јединици средстава за производњу (доходак/средства). Такав показатељ, по нашем мишљењу, најбоље одговара нашем привредном систему, будући да постиже максимизацију дохотка с обзиром на онај чинилац који је најређи — а то су, не само у овом моменту, већ у широј историјској перспективи, средства за производњу.

Оваквом приступу се, наравно, могу поставити одређени приговори, попут следећих: који друштвени ауторитет треба да обезбеди поштовање таквог принципа, што не подстиче увек технички развој, не може се применити између грана трајно различитих органиских састава, претпоставља да се тржишне цене приближе нормалној (једној од нормалних цена) и слично. Стога не сматрамо да појам друштвене својине треба редуковати ad absurdum. У њој (говорим о стварним односима, а не нормативним решењима) објективно постоје различити видови монопола, а непризнавањем ниједног, ми их све признајемо подједнако. Пошто истовремено политички систем, у спрези са протагонистима групносвојинског монопола, јача центрифугалне варијанте монопола, питање опстанка привреде је јачање њима супротстављених тенденција, како би њиховим узајамним негирањем успоставили ситуацију у којој радни народ Југославије стоји непосредно према свим средствима друштвене репродукције.

Дефинисање друштвене својине у социјализму није питање тренутка, него је она израз одређених законитости у развоју самоуправних производних односа. У таквој дефиницији мора да се јасно види и стање и правац развоја. Несвојинска, политиколошка дефиниција, најек-

сплицитнија у уставној негативној дефиницији, из своје неодређености не извлачи чак ни предност динамичности. Редукована је дотле да не одражава чак ни процес мењања самоуправних производних односа, а истовремено не стоји ни у каквој логичкој вези са системом дохотка, као неспорним (али не и остареним!) обликом организовања привредног живота самоуправног друштва. У таквој дефиницији су све промене изједначене и третиране ванремески, без дубинске перспективе у којој би се диференцирали трајни садржаји од оних појава које имају краткорочну или инцидентну природу. У одсуству таквог дефинисања друштвене својине, бар уколико је реч о њеном схватању у економској литератури, суочени смо са лепезом ситуација које дефинишемо као „одступања" — групносвојинска, етатистичка и друга од „правог" садржаја, без могућности да у таквим одступањима видимо развојне фазе у дугорочном процесу остваривања унутрашње, законите природе друштвене својине. У крајњој линији, одређивање друштвене својине као својине најефикаснијег друштвеног рада, превазилази функционализам и позитивизам (можда прагматизам), а при томе се друштвена својина не заснива на логичким захтевима веома удаљеним од непосредне друштвене праксе.

4. Посебне тешкоће за дефинсање друштвене својине проистичу из претходног дефинисања социјалистичког привредног система. Уколико, по аналогији са приватном својином, ова треба да изрази све односе социјалистичког друштва, остаје без одговора дилема да ли друштвена својина изражава само социјалистичке производне односе као релативно изграђене, као да су сами и једини у друштву, или и друге, несоцијалистичке. Уобичајен одговор је да друштвена својина представља израз (основ или карактеристику) самоуправних прозводних односа, дакле ни у ком смислу у њен садржај не треба укључивати друге врсте производних односа, који се у даље изражавају приватном својином. Евентуално, у некој детаљнијој економско-политичкој елаборацији, у овом контексту се могу изучавати поједини прелазни облици, нпр. уговорне организације удруженог рада или односи социјалистичке кооперације у пољопривреди.

У оваквом приступу истраживач губи из вида да постојање унутрашњег ограничења (додуше не у смислу „окружења"), оличеног у несоцијалистичком сектору, мора да изазове у појмовном одређењу друштвене својине низ модификација већ успостављеног, предискуственог, логичког модела. Такав модел, додуше, представља полазну тачку анализе јер у својим квантитативним и квалитативним одређењима служи као оријентир за разлучивање законитог унутрашњег садржаја у појавним облицима категорије од њених инцидентних обележја. У квантитативна одређења модела укључујемо проблеме заштите друштвене својине од економских ризика, губитка и нестајања, уз истовремену обавезу свих субјеката друштвеносвојинских односа да остварују проширену репродукцију, док бисмо у вези са квалитативним одређењима поменули превазилажење поделе рада, експлоатације и отуђења. Но такав модел не само што не изражава целину производних односа социјалистичког друштва, него не изражава чак ни целину самоуправних производних односа, будући да у свом нормативном облику дефинише стање, а не реални свет у којем долази до непрекидног утицања доминантних и секундарних про-

изводних односа. Једини логичан излаз је да се, уколико се инсистира на таквом моделу, непрекидно траже нови реметећи утицаји који немају корен у систему, већ у неком његовом „објективном" окружењу. Тако метафизичка идеја безгрешности улази у економију, будући да све оно што није блиско идеалном није законито. Кардељ је, међутим, стављајући нагласак на противречности друштвене својине, показао њену унутрашњу дијалектичку природу, њене ендогене супротности које не морају да буду битно друкчијег садржаја од оних које постоје између ње и остатака приватне својине. Зато се залажемо да се друштвена својина не супротставља механички оном сектору у којем се остварује рад средствима у личној својини грађана или чак елементима приватне својине у савременом социјалистичком друштву. Она настаје у том истом свету и не може се њено постојање везати за примену принципа deus ex machina (национализација од стране социјалистичке државе).

У традицији је економске науке да привредни систем социјализма дефинише као затворени модел. Докле се год крећемо у дисциплинарним границама политичке економије социјализма, такав приступ има своје методолошко оправдање, будући да законе развоја социјалистичког сектора можемо да откријемо само у њему самоме; супротно тврђење би му оспоравало историјски легитимитет. Друштвена својина, иако категорија теоријског модела, није само то: она је нормативни израз свакодневног живота, исто тако присутна и у економској политици социјалистичких земаља, њиховим правним и другим нормативним системима, идеологији и политици. Стога и друштвена својина мора да буде изложена и схваћена не само као скуп посебних сазнања различитих научних дисциплина, што је присутно као тенденција у нашој литератури, већ насупрот томе, као низ модела који се разликују само по степену општости, а не и по садржини, будући да она увек мора да буде мултидисциплинарна. Најапстрактнији облици могу да одговарају равни политичке економије као опште економске науке. Непосредна адаптација таквог појма високог нивоа општости конкретним потребама друштвене праксе, односно апликативној економији, није могућа. Стога различитим нивоима појма „друштвена својина" не треба атрибуирати само различит обим одређења (општих, посебних и појединачних), већ, пошто је реч о категорији која изражава процес, а не стање, истовремено овај различит логички садржај временски дистрибуирати. Залажемо се, другим речима, за паралелизам логичко — историјског приступа који би омогућио да се у сваком тренутку друштвеног развоја јасно може определити ниво достигнутости унутрашњег садржаја друштвене својине и конкретног историјског модела у којем се он реализује. Тако бисмо истовремено елиминисали два доста присутна становишта: а) да се у историјској равни стално траже чиниоци супротног деловања и идентификују као одређене политичке идеологије, различити „дежурни кривци", и б) пуки позитивизам у којем је свака друштвена пракса подједнако оправдана, јер не постоји научно утврђена веза између предискурсивно дефинисаног општег модела и алтернативних решења у друштвеној пракси. Због одсуства таквог приступа, који, као што смо видели, проистиче из погрешног односа логичког и историјског у методолошком полазишту, готово сва питања развоја друштвене својине се претварају у дневно-политичке расправе и своде на одређивање утицаја једне или друге друштвене групе,

Аплицирана економија изискује богатији појам друштвене својине од оног којег може да јој понуди политичка економија социјализма. За економску политику или економику Југославије појам друштвене својине мора да има, поред одређеног, ширег, обима обележја, и њихову конкретну историјску форму. Но проблем је нешто сложенији него што изгледа на први мах, јер конкретизација појма није само обогаћивање садржаја посебних, логички и историјски конкретнијих појмова оним одређењима која су имплицитно присутна у општем појму, већ и оним одређењима која свој фактички или нормативни извор имају у историјски превазиђеној форми својине — приватној и делимично личној. Тако је могуће да се елементи монополске својине, апсолутно непримерени општем појму друштвене својине, у конкретној пракси појаве! Истраживач може или да их призна и покуша да објасни као фазу у процесу унутрашње негације у развоју феномена, или да их игнорише на основу политичке анатеме. Елементи монополске својине тако, уколико економија заиста треба да буде позитивно сазнање, улазе у појам друштвене својине у процесу његове конкретизације. У алтернативи у којој се друштвена својина не излаже као проста дескрипција правно — економског стања у развоју самоуправног социјалистичког начина производње, у појам друштвене својине се морају уградити и она обележја која јој логички уопште не припадају. Ово се односи у потпуности и без резерви на домен заштите друштвене својине која се остварује као да је друштвена својина нови облик монопола, мада она то није.

Претпоставка о чистом систему, односно јединственом својинском сектору, дуго је стајала у вези са неробном концепцијом социјалистичке привреде и зато била широко прихваћена, будући да је и ова друга, до средине шездесетих година, доминирала у литератури о социјализму. По тој концепцији је робни однос могућ само између субјеката — приватних власника, пошто се субјекти размене нужно један према другоме односе као да њихова воља обитава у њиховим робама, дакле као власници. Произвођачи имају различите, често супротстављене, али правно заштићене интересе, својинска права и овлашћења потребна да би дошло до размене. Зато је постојање размене признавано само на тачкама додира својинских система, односно, по чувеној Стаљиновој концепцији, само између државног и колхозног сектора. По таквом традиционалном схватању, у државном сектору нема размене зато што нема различитости својине, постоји конфузија права. Након тога се, међутим, закључак недозвољено обрће, па се претпоставља да нема својине зато што нема размене. Конфузија права унутар државног сектора не изискује да се социјалистичка својина дефинише као монопол било које врсте, будући да они делови друштвене репродукције према којима се она поставља као монопол несоцијалистички сектор — на основу претходне премисе о чистом систему, и нису део система. На тај начин је донекле код државне својине, признат само монопол према окружењу, а унутар система избегнуто свако одређивање садржаја или дефинисање субјективитета привредних јединица, будући да се чак и њихова персонална основа појављује — кроз економску димензију личне потрошње — као својеврсно економско окружење. Зато се државна својина, мада са правом дефинисана као последњи правносвојински облик и зато суштински друкчија од друштвене, која из ње не изводи свој логички континуитет,

прилично нејасно одређује као монопол, будући да у сопственом субјекту налази низ карактеристика које се могу одредити као метафизичке. Актуелност Хегелове критике бирократије из прве половине деветнаестог века у овом контексту има јасно оправдање. Низ елемената ове метафизике друштва као субјекта је имплицитно задржано и у нашем појму друштвене својине. Симплификовање њеног односа са државном и поједностављивање концепта државне својине, изазвано често разлозима дневнополитичког карактера, условило је да се за друштвену резерв више релативно угодан положај логичко — историјске антитезе, за коју се претпоставља да се по себи разуме и не мора да доказује, јер није оно што не ваља.

5. Избегавање да се микроекономски субјективитет у друштвеносвојинском односу дефинише има, као једну од последица, денормативизацију стварног садржаја и потискивање права као још увек неопходног средства за обезбеђивање сигурности и слободе правног промета. То је изражено кроз решења којима су привредне одлуке основних субјеката и њихових асоцијација произвољно дистрибуиране различитим субјектима у производњи или ван ње. Тако је у садржај друштвене својине бар у равни апликативне економије, уграђен висок степен волунтаризма, располагање вишком рада потпуно деперсонализовано (у односу на државну својину) и дезинституционализовано. Овакве карактеристике друштвене својине су морале да изазову у економској науци одговарајућу критику појма, па се, да би се избегли могући неспоразуми, критика поставља на основе „чисте економије", као да је она ванвременска наука, и друштвена својина вештачки цепа на различите појмове — правни, економски, политички и друге. Пошто је након тога основно питање економске рационалности у вези са расподелом дохотка, која је претходно била расподела чинилаца производње, економско биће друштвене својине, та у основи инвалидна категорија, се концентрише око питања расподеле и карактера производних чинилаца.

Пошто се у домену расподеле утврђују основни оперативни критеријуми „друштвености" својине, будући да доходак мора да буде употребљен на начин којим се задовољавају личне, заједничке и опште потребе, утемељење друштвеног карактера друштвене својине се уопште не види, па и не тражи у производњи; довољна су одређења из расподеле. Тако се, поједностављено, друштвеносвојинским односима сматрају сви они у којима субјекти, у оквирима прописа који важе у распоређивању дохотка, испуњавају различите фискалне и парафискалне обавезе на исти начин, а готово је ирелевантно какви су стварни односи у и између датих микроекоиоских субјеката.

Како се оваквом инверзијом садржине и форме доприноси из дохотка (а не доходак сам) третирају као конститутивно обележје уместо као феноменолошки израз друштвене својине, огромне компетенције републичко — покрајинских, па чак и општинских заједница омогућавају да се структура и обим одговарајућих доприноса разликују једни од других, чиме се, формално посматрано, најизраженије обележје друштвене својине диференцира и релативно, у односу на потребан рад, експандира у толикој мери да се може говорити о одсуству јединствених норми које регулишу односе друштвене својине. Волунтаризам локалне политичке структуре постаје тако мера квалитета подруштвљено-

сти средстава за производњу. То даје основа да се потпуним утапањем теоријског појма друштвене својине у његове конкретно-историјске епифеномене друштвена својина трансформише у републичку варијанту државне својине, као, да се изразимо на уобичајен начин, текућу деформацију. Уколико се друштвена критичка мисао буде сложила са оваквом констатацијом, историја остваривања друштвене својине схваћена као историја различитих деформација, добиће још једну секвенцу.

Упркос многобројним заговорницима који via facti подстичу развој самоуправних производних односа у том правцу, републичка својина, мистификована, тобож друштвена амалгамирана са крајње опскурним националним интересом, у свом логичком полазишту почива на идеји правносвојинског монопола. Стога се и она појављује као карика у ланцу монополских концепција друштвене својине, које израњају из анонимности у којој се налазе за време док друге монополске концепције доминирају научном и политичком јавношћу. Историја деформација је историја различитих концепција које су све до једне монополске. Изгледа, дакле, да друштвена својина или омогућује или законито рађа, бар на овом нивоу развијености, неке монополе, јер се ови у њој стално репродукују. Стога је, по нашем мишљењу, упутније тражити корене ових монопола и изменити његову природу, пронаћи „дозвољени" монопол, уместо што их све вербално негирамо, а фактички репродукујемо. Таквим приступом основу појаве монопола у реалном амбијенту у којем се формира друштвена својина избегли бисмо бар оно најпарадоксалније: да се „нове деформације" јављају у облицима који су, према логици збивања у развијеном друштву, примитивнији од оних које су се код нас јавиле као претходне; као да нам развој тече уназад, па у све давнијој прошлости налазимо нове инспирације за деформисање друштвене својине. Ово важи и за тзв. републичку, јер је то облик који је неспојив не само са социјализмом, већ ни са капитализмом. Он је заснован на илузији националне солидарности и својини управљеној против других народа, из анализе искључује прави марксистички садржај — производне снаге, друштвену организацију рада, производне односе, самоуправљање и привредни систем, и замењује их фетишизмом националних идеологија, „ослобођењу радничке класе кроз своју нацију" уместо њеног ослобађања у оном оквиру у којем је стварни извор њеног отуђења — а то је капитал-однос, присвајање вишка рада без обзира на амбијент у којем се оно врши — од ОУР-а до Федерације, па чак и међународног окружења. Повампирење државносвојинских обележја у смислу републичке својине зато је неспојиво са овим унутрашњим обележјима друштвене својине на основу којих она добија историјски легитимитет.

6. Средишње питање друштвене својине је, дакле, питање монопола. Обзиром на реткост средстава за производњу, њихова доступност није подједнака. Томе треба додати и технолошку различитост средстава, ону исту околност коју је Маркс имао у виду при анализи деловања закона просечног профита. Намена средстава за производњу је и даље специфична, јер она читав свој експлоатациони период остају у истим делатностима, па је стога реални фонд друштвене својине физички мање мобилан него што би то логички модел захтевао.

Полазећи од основне ситуације, у којој се средства већ налазе, распоређена по различитим колективима и у различитим физичким облицима, сматрамо да треба уочити више ситуација у којима долази до таквог монополисања средстава којим се ограничава принцип монопола друштвено најрационалнијег рада, па средства која монополизују различити субјекти спутавају процес самоостваривања друштвене својине:

а) приватни сектор, који представља само окружење друштвеног, само је начелно ограничен забраном присвајања средстава за производњу у већем обиму од оног потребног за лични рад. Зато овај сектор тежи да успостави контролу над што ширим комплексом средстава за производњу, јер се у њему законито, упркос оценама о политичкој прихватљивости овог сектора као комплементарног друштвеном (што није ништа друго до имплицитно признање неадекватних односа у друштвеном сектору, сем ако је у питању традиционално занимање са стагнантном технологијом), јављају тенденције да присвајање новостворене вредности по основу личног рада замени присвајањем по основу организовања рада других, а затим по основу својине. У односу на овај сектор, који је нарочито агресиван, друштвени мора да се понаша као контра — монопол, са класичном грађанско правном и кривично правном заштитом.

б) у сектору личне потрошње се такође крије супротстављени монопол. Мада је лични доходак у систему дохотка функција дохотка ООУР-а, услед нехомогености економске структуре друштва на кретање личне потрошње утиче још и друштвено нерешено питање земљишне ренте, дохоци по основу једностраних трансфера из иностранства и кредитна политика. Осим код личних доходака, који имају друкчију етиологију, сви остали односи друштвеног сектора и сектора личне потрошње треба да буду изведени на принципима размене еквивалената, као најнеповољније алтернативе односа. Пошто то није увек био случај, сектор личне потрошње је поставио монопол према друштвеном сектору над великим делом друштвеног богатства, а друштвени није развио одговарајући одбрамбени механизам;

в) робни односи у производњи и расподели омогућују закониту ситуацију у којој се тржишна цена не формира на основу живог, него укупног рада (пошто средства нису слободна добра). Будући да од ових цена зависи положај и доходак колектива, овај често има интерес да као „своја" средства користи и она која би у алтернативној употреби у другом колективу допринела стварању већег дохотка, али таква средства и овоме повећавају доходак. Сличан случај је и успоравање репродукције како би колектив, по логици берзанског сензала, продао робу у моменту у којем му то омогућује максимални доходак, мада истовремено због тога долази до застоја у репродукцији других и смањења националног дохотка. Такав колектив не монополише средства независно од рада, али је извесно да их не користи у целини по основу рада, већ онај вишак изнад нивоа одређеног оптималном друштвеном употребом монополише, јер онемогућује друге колективе да га користе на друштвено прихватљивији начин. Они до тих средстава не могу да дођу под истим условима, јер они који су непосредно створили одређену масу акумулације имају неоспориво право да је користе на било који начин којим јој не смањују вредност. Систем друштвеносвојинских односа нема, да-

кле, осим економских, али због поремећености привреде која још није структурирана као зрела, крајње неефикасних механизама, никаква средства за неутрализацију таквог унутрашњег монопола, монопола делова над целином. Такав механизам би поред низа правних мера морао да располаже и неким од оних којима располаже свака робна производња, а које се своде на ликвидацију нерентабилних капацитета с једне, и систем паритетних цена, с друге стране;

г) посебан облик ренте коју колективи имају на основу располагања средствима друштвене репродукције — самостално произведеном акумулацијом или готово бесплатно преалоцираном туђом — представља класична монополизација природних ресурса. Доходак који се тако ствара под изузетно повољним околностима се, додуше, намењује додајној акумулацији, али сопственој. Истовремено ни критерији мерења дела дохотка створеног под изузетно повољним околностима нису развијени, мада је било мноштво покушаја те врсте;

д) друштвено рентабилни капацитети се досадашњом унутрашњом логиком привредносистемских решења нису могли формирати, сем у два случаја: услед такве оскудице одговарајућег репродукционог материјала или енергије којом је насилтно разбијена прецењена аутономија привредних субјеката, или с друге стране, идентификацијом органа друштвено-политичких заједница са таквим објектима, без обзира на њихову стварну економску функцију. Усвајајући овакву компетенцију, која је преседан, као правило, отворен је пут за најшире отуђивање вишка рада од колектива мимо сваког економског критерија. Тако се, због монопола колектива, развио други унутрашњи монопол-монопол друштвенополитичких заједница — над делом вишка рада. Он нема основ у раду већ у друштвеним потребама, али је такође несвојствен друштвеној својини у оном делу у којем не доприноси порасту друштвене продуктивности рада.

Суочена са правим монополом приватне својине или свесном, подржаваном и легитимном (јасно, са становишта позитивног привредног система) тежњом да се део друштвених средстава за производњу искључи из слободног кретања ка местима максималне друштвене рентабилности, изискује да прави субјект присвајања друштвених средстава за производњу — друштвено рентабилан рад — ова средства брани на исти начин као да сам успоставља монопол. Зато обавеза акумулације у неком од познатих видова, али по унапред утврђеној стопи која би симулирала цену употребе друштвених средстава и општејугословенски конкурс за додајна средства, како то предлажу неки економисти, представља услов за испољавање друштвености средстава. Механизми заштите друштвене својине од приватне, логиком ‚као—да—је—монопол', нису страни нашем правном и привредном систему. За ове друге се то не би могло рећи, јер се сви покушаји да се развије унутрашњи монопол етикетирају као етатизам или нешто друго. Зато није случајно што спровођење друштвених договора о наменској расподели код нас контролише Савез синдиката, организација којој то никако није суштинска функција; њему се не може замерити да се руководи етатистичким интересима.

7. Како је онда могуће да однос који не почива на искључивању других из присвајања средстава за производњу утврди границу разграничења према случајевима када он сопственом логиком прераста у такво

искључивање? Како утврдити границу између заштитног објекта — рада — и угрожавања друштвене својине, које има истог субјекта — радни колектив? Чини нам се да је, с обзиром на логичке постулате на којима се заснива општи појам друштвене својине, могуће дати знатно јаснију дефиницију критерија приступања средствима — и истовремено критерија губитка средстава — од оних које срећемо у литератури. Такав квази монопол, противстављена снага класичном монополу је рад, и то живи. У погледу тако одређеног минималног захтева не постоји изражено противљење, мада инсистирање на томе да се не може одредити субјект, па чак ни функционално, подразумева извесне менаталне резеве при одређивању рада као субјекта нове врсте и успостављању његовог квази-монопола према различитим субјектима не-рада, али и друштвено неоптималног и неефикасног рада.

Потпуно одсуство ширег консензуса долази до изражаја када треба одредити који живи рад представља — у горе указаном смислу — субјекта друштвене својине. Већина аутора би се могла сложити с оценом да је то сваки живи рад, без обзира на ниво ефеката од употребе друштвених средстава. Постоји, додуше, економска и правно формулисана обавеза пословања без губитака, односно начелна обавеза на проширену репродукцију, пријем приправника и слично. Такво квалификовање друштвене својине је врло слично критеријима оперативног одређивања с обзиром на врсте доприноса које плаћају привредни субјекти, и спада у позитивистичку или функционалну раван дефинисања друштвене својине, уколико се она уопште може исцрпсти у таквој равни.

Критериј најниже друштвено прихватљиве економичности, дат у облику каматне стопе (на пример, програмиране акумулације или неких нових варијаната камате на пословни фонд или сличних механизама) је само друго име за различите волунтаризме, чега већ и иначе има превише у привредном систему. Такви критерији донекле ограничавају могуће злоупотребе појединачних колектива, но и они представљају само друштвено индуцирана ограничења у моделу пословног понашања којим се тежи максимизацији индивидуалног интереса. Чак ни у варијанти просечне стопе акумулације друштвени интерес третира као функцију изведену из посебних, а не као најаутентичнију димензију друштвене својине, која мора да се појави већ у историјским границама социјалистичке робне производње. Без таквих квалитета, социјалистичка робна производња може да буде само још један историски тип робне организације привредног живота, али никако онај у којем долази до њеног укидања и превазилажења. Управо у недостатку таквог инстрмента којим се макро-економски приоритет непосредно уграђују у комплекс привредних одлука сваког субјекта, без њиховог посредовања у интересима друштвено-политичке заједнице, друштвена својина ће репродуковати својинске монополе. Но ваља приметити, такође, да позитивни привредни систем не познаје никакве комплексне привредне субјекте који би били формирани по гранском принципу, и који би, попут „парламента радничких савета" или радничких савета појединих привредних грана, како је то још давно Кидрич предлагао, у пословну одлуку микроекономског субјекта уносили елементе друштвене рационалности.

8. Период економске стабилизације претпоставља ослобађање од наивно романтичарских илузија о средствима за производњу као слобод-

ним добрима и безболном привредном развоју. Економске тешкоће се манифестују у прекинутим и потцењеним технолошким везама домаћих привредних субјеката, предимензионираној потрошњи, погрешним инвестиционим одлукама и дефицијентном тржишту све до најтежих монетарних поремећаја. У таквим условима се преиспитују не само поједине раније привредне одлуке, него и институције привредног система за које се може претпоставити да су допринеле настајању привредне кризе за коју поуздано знамо да је озбиљнија него што би морала да буде због екстерних ограничења система. Извесно је да централне тешкоће произилазе из сфере формирања и употребе акумулације; овоме треба додати и предимензионирана издвајања за друштвену потрошњу.

Увођење, често под притиском привредног окружења, различитих стандардних критерија за оцену рентабилности и снижење издвајања из дохотка захтева да се у комплексном појму друштвене својине елементи њеног друштвеног карактера истакну независно од интерпретације друштвеног интереса коју врше друштвено-политичке заједнице, а нарочито оних који су ограничавали радничкокласни, југословенски карактер економског система социјалистичког самоуправљања, компартиментализовали га и дезинтегрисали.

Одговорност за стварање и употребу друштвених средстава данас се враћа радницима највероватније зато што вишка објективно нема, а не зато што је то свесно превазилажење једне од „деформација". Ојачавање субјективитета организација удруженог рада је понекад еуфемизам, будући да те организације данас треба да се носе са привредним тешкоћама за које субјективно не сносе одговорност. Но, то само по себи још не значи и јачање друштвеносвојинских односа. За сада су најизраженији напори да се повеже индивидуална и друштвена рентабилност присутни у променама девизног и спољнотрговинског система. Није чудно што нам се такве промене привиђају као изнуђене, јер оне одговарају унутрашњој суштини по којој самоуправна привреда мора да се понаша, да се удружује и повезује, јер да то није њена унутрашња законитост, била би обичан историјски инцидент, а не законитост друштва прелазног периода. Но ваља приметити и то да „враћање економији", нарочито у оном делу где је то изазвано околностима из домена монетарних поремећаја, као што су високе каматне стопе, може да буде и пут враћања или одласка у другу економију. Различите мере немају једнозначни правац и њихови ефекти, чак и уколико буду уопште довели до економски позитивних ситуација у односима са иностранством, не могу бити унапред безрезервно прихваћени као допринос развоју друштвене својине. Основни правац треба да уз подизање нивоа економије истовремено и идентификује различите монополе интериоризоване у нашем привредном систему и развије механизме за трајно отклањање узрока реституације досадашњих и појаве нових монопола. Управо је зато потребно методолошко, неспорно, дефинисање логичког и историјског садржаја у друштеној својини.

UDK — 347.2

др Драгутин Шошкић,
ванредни професор Правног факултета у Београду

МЕТОДОЛОШКО-ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ И ЊЕГОВО ОСТВАРИВАЊЕ У ПРАКСИ

У току преподневне расправе посвећене изучавању различитих методолошко-теоријских аспеката друштвене својине, од стране више учесника у дискусији, постављено је питање теоријског модела друштвене својине и њеног реалног, односно фактичког остваривања у пракси. С обзиром на велику важност постављеног питања за адекватно научно концептуализовање суштине друштвене својине, желео бих да изложим сопствени став.

У стручним и научним расправама о различитим аспектима социјалистичких односа присвајања запажена су настојања да се теоријски одреди економска природа друштвене својине. Теоријски концепт, о коме је овде реч, присутан је и у правној надградњи, у Уставу СФРЈ, републичким и покрајинским Уставима, у Закону о удруженом раду и другим законским актима где се, обично, нормативно регулишу односи присвајања, располагања и коришћења средстава под режимом друштвене својине. То је сасвим разумљиво с историјско-логичког, сазнајног и практичног становишта. Наиме, за одређење њене адекватне економске природе неопходно је да се дефинише један методолошко-теоријски концепт. он представља до одређене мере „идеализирано" стање присвајања у савременим социјалистичким системима продукционих односа. То је, како би се рекло, „чист модел" друштвене својине, наравно, теоријски конципиран и формулисан за потребе сагледавања потпуно развијеног облика и садржине (унутрашњег бића) друштвене својине.

До њега се долази на основу коришћења извесног броја методолошких претпоставки. Помоћу њих се одстрањују и неутралишу многи на односе присвајања дејствујући чиниоци реалног живота. Тако неутралисана дејства економских, природних, институционалних, социјалних, моралних и свих других фактора на процесе присвајања средстава (предмета, објеката) друштвене својине, омогућава да се лакше распозна њена адекватна економска суштина. У зависности од тога „огољују" се општа обележја, подваја се оно што је заједнички атрибут и заједничко својство категорије друштвене својине од оних у пракси испољених феномена присвајања који су неспојиви са њеном подруштвљеном природом.

Теоријско формулисање економске природе друштвене својине треба логички да полази од принципа материјалистичке дијалектике, од методолошки допуштених правила сазнања, од закона сталних промена својинских односа, од мање ка више развијеним облицима присвајања. Управо на основу овако дефинисаног концепта оцењује се квантитативна страна друштвене својине и степен до кога се у пракси, објективно манифестује, њена адекватна економска природа.

Да видимо сада на којим методолошким постулатима се формулише теоријски концепт друштвене својине самоуправног модела при-

вреде. У области нормативног регулисања односа присвајања средстава у друштвеној својини и у теоријским расправама о њеној правној и економској природи, истичу се бројне претпоставке од којих само неколико представља базичне премисе, док су друге изведене из ових основних, фундаменталних.

Прво, полази се од претпоставке да су средства за производњу и други објекти (предмети) друштвене својине доступни на коришћење свим грађанима социјалистичке заједнице, под једнаким, истим условима. Тиме је теоријски створена могућност свакоме да се под једнаким условима укључи у процес привређивања и да на основу „индивидуалног квантума рада" стекне право присвајања дохотка, право располагања средствима, коришћења заједничке материјалне основе рада, одлучивања о њеном проширењу (акумулацији), право управљања, организовања и усмеравања производње у одређеном правцу, односно постављеном циљу.

Ова теоријска премиса искључује сваки облик монопола осим преимућства, која потичу из природне надарености, радних способности и резултата рада субјеката присвајања. Претпоставља се одсуство свих видова доминације у процесу производње, стицања и расподеле дохотка. Пре свега се мисли на монопол природних ресурса, на доминацију и утицај на односе присвајања техничке и вредносне структуре чиниоца производње, на тржишни монопол приликом реализовања новостворене вредности у облику дохотка и на доминацију државног, технобирократског и политичког фактора на односе присвајања средстава у друштвеној својини.

На овај начин занемарује се сваки вид присвајања на основу неких од наведених облика монопола. Тиме се наравно занемарују и појаве разних облика ренте као што су: земљишна, рудничка, шумска, грађевинска, станбена, техничка. Због техничких премућства стицања (присвајања) дохотка настаје и тржишна, односно јавља се на основу примарне расподеле, а ова се опет одвија путем одређеног система и политике цена. И, најзад, ту је и институционална рента чија се основа налази у монополу одлучивања државних органа и утицаја политичког фактора на одређивање висине премија, стимулација и других видова административне дистрибуције средстава, одређеној категорији субјеката привређивања.

Теоријска претпоставка о непостојању било ког облика монопола над материјалним условима рада, има за непосредни циљ укључивање свих грађана социјалистичке заједнице, који истакну право на рад и ставе захтев да заснују радни однос, односно удруже рад са другим радницима, како би на тај начин стварно, а не само формално, реализовали своје основно право из кога се даље, по основу резултата рада, изводе сва остала права из домена односа присвајања. У овом случају, није реч о томе на основу ког критеријума одређени субјект стиче право коришћења заједничке материјалне основе рада, нити је реч на бази чега и ког владајућег мерила неко, било ко, има право одлучивања о скоро свим питањима формирања и расподеле дохотка, присвајања средстава намењених личној и заједничкој потрошњи, проширења заједничке материјалне основе рада, организовања процеса производње и управљања и координације њеним токовима.

Овде се ради о нечем сасвим другом. Полази се од претпоставке о непостојању било које врсте монопола, чиме се логично негира сваки утицај монопола својине на односе присвајања, сваки облик монополске доминације над природним чиниоцима производње, сваки вид бирократске самовоље и разних видова узурпације власти појединаца и техно-бирократских група. Такође се претпоставља одсуство експлоатације туђег рада и присвајања предмета друштвене својине на државно-својинској, групно-својинској и приватно-својинској основи.

Питање је колико дата претпоставка теоријског модела друштвене својине одговара објективној стварности и у пракси реално постојећим односима присвајања. Није спорно да између реалних односа присвајања средстава у друштвеној својини и теоријско-методолошке формулације економске природе друштвене својине, каква она по својој природи јесте, а не како се њена аутентична суштина у пракси манифестује, у том погледу, влада неусклађеност, противречност и јављају се некад мања, а понекад већа одступања. До њих, без сумње, долази услед стварне присутности и дејстава разних видова монопола на односе присвајања. Чињеница је да у реалном животу постоји стање монополског положаја одређеног, а тиме и привилегованог, броја субјеката присвајања. Појава удруживања и монополског повезивања организација удруженог рада, ради стицања економских предности у области примарне расподеле, односно присвајања дохотка, не на основу количине уложеног рада, већ захваљујући, пре свега, тржишним односима и одговарајућој, за њих (али не и за све учеснике присвајања), повољнијој политици и систему цена.

Такође, нема сумње да материјална основа удруженог рада није доступна за коришћење свим грађанима под једнаким, односно истим условима. Напротив, знатан део њих спречен је да користи заједничку основу рада, да удружи свој рад с другим радницима, да реализује право рада, да стекне шансу и дође у прилику да учествује у процесу одлучивања о различитим питањима формирања и расподеле дохотка, да стекне право на удео у присвајању средстава намењених за личне дохотке, истакне право на коришћење друштвеног стана, право на присвајање дела средстава заједничке потрошње и сл. Јер, у друштву влада и незапосленост.

Није ретка ни појава видног утицаја политичког фактора, бирократске самовоље, технократске узурпације власти, самовоље одлучивања појединаца и друштвених група, што све доводи до одступања, изазива раскорак између реалног и онога што се теоријски конципира, поставља као владајућа, опште усвојена политичка доктрина, акциони програм субјективних снага друштва, њихова трајна идејна орјентација и тежња ка неком вишем циљу развоја социјалистичких односа присвајања где, најпре почиње да преовлађује, с тенденцијом потпуног остваривања, критериј рада, а потом, у најразвијенијем облику својинских односа, доминира у односима присвајања критериј потреба. Све то захтева врло опсежна емпиријска, научна истраживања, да би се одредила постојећа разлика између теоријски дефинисане суштине друштвене својине и њеног реалног, у пракси испољеног, друштвеноекономског бића.

Друга претпоставка аналитичког модела друштвене својине је основ присвајања средстава са статусом и обележјима социјалистичког на-

чина присвајања. Овај нови теоријско-методолошки постулат за дефинисање економске природе друштвене својине представља критериј рада, као једини основ присвајања друштвеног производа, новостворене вредности и радним процесом оствареног дохотка. У теоријском концепту друштвене својине критериј рада представља и основ других права радника: право управљања, коришћења, располагања и право одлучивања о свим осталим односима привређивања на микро и макро нивоу.

У свему томе, до ове тачке анализе, није спорно да ли треба поћи од критерија рада код одређивања економске суштине друштвене својине. Међутим, спорно је питање карактера рада. Да ли се он непосредно испољава, или је другачије одређен, „заобилазним путем", преко тржишног механизма? Споран је и метод одређивања индивидуалног квантума рада. Путем чега и на који начин се може да одреди његово друштвено признање, што је јединица мере тога, одакле све потичу разлике у квалитету рада и до које мере их уважавати у односима присвајања? Али, ако се занемаре све спорне тачке у погледу одређивања карактера рада и прихвати чињеница да „Друштво може просто да израчуна" колико је радних часова издато да би се на основу тога учествовало у процесу присвајања, па се, без обзира на различитост у томе, поће од рада као критерија присвајања, онда је теоријски проблем решен.

У теоријском моделу капилатистичке приватне својине и њеном остваривању у пракси доминира и асполутно преовлађује као основ присвајања право (монопол) приватне својине. То начело спроводено је ригорозно и доследно у пракси капиталистичког начина присвајања, располагања, коришћења и управљања привредним токовима. Свуда где се одвија процес присвајања, монопол приватне својине над одређеним износом капитал вредности, пласиране у било коју област оплодње, (присвајање профита као дела вишка вредности), и са разним облицима егзистенције, представља јединствени основ, односно критериј присвајања. Искључиво на основу овог права одвија се процес присвајања предузетничке добити, камате, дивиденди, земљишне ренте и других облика доходака чија се основа присвајања налази у монополу или праву својине над аликвотним делом укупног друштвеног капитала.

Међутим, теоријски модел друштвене својине искључује и негира сваки облик монопола па и право својине као основ присвајања. Уместо тога афирмише се критериј рада на основу кога се регулишу процеси присвајања предмета друштвене својине. Али, овај основ присвајања у социјалистичкој пракси самоуправног модела привреде није конскевентно, ригорозно и доследно спроведен од почетка до краја какав је то случај у капитализму. Напротив, у неким подсистемима и ужим сегментима привредног организма, све више се и више потискује критериј рада и долази до судара рада и нерада, односно врши се присвајање на основу права својине и утицаја разних облика монопола на односе расподеле (присвајања) производа рада.

Отуда следи и закључак: свуда тамо где се и када се у пракси одвија процес присвајања без и мимо критерија рада, код свих тих појава присвајања, до одређење мере, недостаје економски садржај друштвенене својине. Према критерију рада одређује се њена економска природа и разграничавају, с једне стране, процеси присвајања на основу

рада и с друге утврђује обим присвајања без критерија рада. То није могуће постићи уколико се не дефинише теоријски модел друштвене својине. Захваљујући њему брзо се уочава разлика између процеса присвајања на основу рада и других видова присвајања.

Напоменуто је раније да у бројним подсистемима и ужим секторима својинских односа почиње да доминира право својине и други видови присвајања мимо критерија рада. Он се у пракси све више потискује и на сцену ступа паразитизам и све израженија тежња да се рентијерски присваја и без рада удобно живи.

Прво, то се односи на област банкарства и штедње. На динарским и девизним рачунима приватних лица налазе се концентрисана огромна новчана средства. Она по економској снази и квалитету (девизе), неколико пута превазилазе средства реалне новчане акумулације удруженог рада. Социјалистички грађанин према важећим законским прописима не би могао да поседује вредност фабрике у износу, илустрације ради, због уверљивости, од више милијарди долара. Али, зато нема никаквих ограничења (загарантована му је тајност и сигурност улога), да ту вредност у номиналном облику пласира у банку ради присвајања дела вишка производа у виду камате. Овај основ присвајања дела националног дохотка није занемарујући кад се зна да има неколико хиљада грађана са „уштеђевинама" преко једне милијарде старих динара. Колико их онда има са износом од више стотина милиона. Камата на ова уложена средства очигледно почиње озбиљно да „окрњује" основу друштвене својине.

Друго, монетарно-кредитни систем такође представља област где се испољава присвајање мимо критерија рада. Узимање друштвених средстава на коришћење под изузетно повољним условима, с дугим роковима враћања, уз ниске камате, симболичног учешћа, а често и без њега, при јаком порасту номиналних личних примања, инфлације и пораста цена, обезвређивања националне монете, појединцима ствара могућност присвајања друштвених средстава без рада. Доста бројна категорија корисника друштвених средстава отплаћује симболичну месечну кредитну рату у висини цене флаше пива, док објекти подигнути добијеним средствима вреде данас неколико стотина старих милиона динара. Нису ретки случајеви да се друштвеним средствима изграђени објекти издају на коришћење, па се од закупнине отплаћује кредитна рата, а објекат огромне вредности остаје власнику скоро бесплатно, присваја га не на основу рада, већ на основу монетарно-кредитне „акробатике".

Треће, област туризма свих врста широко репродукује односе присвајања на основу права својине над објектима за одмор и рекреацију. Некада, у време стварања фонда друштвене својине, туристички објекат од неколико десетина лежаја национализован је, док данас грађанин на приморју има у власништву дневни смештај капацитета од преко сто места.

Четврто, станбени односи, издавање стана и земље под закуп, сектор мале привреде, где се доста користи туђа радна снага, промет грађевинског земљишта и сл., представљају такође видове присвајања на основу права својине.

Пето, појаве присвајања без доприноса рада манифестују се и у области примарне расподеле, проузрокује их и одређени систем и политика цена, коришћење изузетно повољних услова процеса рада, стимулације ради што већег извоза и сл.

Према томе, друштвена својина, која претпоставља рад као критериј присвајања окружена је и све више прикљештена другим видовима присвајања.

UDK — 347.2

др Мирољуб Лабус,
доцент Правног факултета у Београду

НЕКИ ИНСТРУМЕНТИ ОСТВАРИВАЊА ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ

Излагања мојих предходника побудила су ме да поставим само једно питање које ми се чини централним у одређивању система друштвене својине. То питање може да се формулише овако: да ли се може традиционалним правним инструментима одредити нова садржина друштвене својине или, ако хоћете, да то питање преведете на економски језик, да ли се може традиционалним економским инструментима одредити нова економска садржина друштвене својине?

Чини ми се да је досадашњи одговор наше теорије и праксе био доминантно негативан. Друштвена својина представља се као правни и економски феномен и да би се регулисала подразумева нове правне и економске инструменте. Међутим, од тог начелног става до реализације пут није пређен. Да ли то значи да ћемо, можда, с неким упорнијим, савршенијим, систематичнијим радом ипак моћи да формулишемо те нове правне и економске инструменте? Вероватно неко мисли да је могуће превалити тај пут. Ја, лично, скептик сам и чини ми се да ако до сада, за ових тридесетак година, нисмо успели да пронађемо нове правне и економске инструменте, да одредимо нову правну и економску суштину друштвене својине, онда вероватно да бар за сада, тих инструмената и нема. И зато мислим да је могуће традиционалним (не свим, нормално) правним и економским инструментима одредити нову суштину. Јер, какав се овде проблем поставља? Немамо систем друштвене својине, јер систем друштвене својине подразумева бар три нивоа.

Први ниво — одређивање основних начела.

Други ниво — превођење тих начела или њихова операционализација путем одређених правних и економских инструмената, и

Трећи ниво — формулација или тачно одређивање субјеката и правила њиховог понашања који ће да користе ове инструменте како би се начела реализовала.

Ми смо се спотакли на другом нивоу — тражили смо нове инструменте, а нисмо могли да их нађемо и зато имамо парадоксалну ситуацију. Систем је конзистентан док гледамо први ниво, а ако гледамо целину видимо да то није тачно. Ја ћу касније то илустровати једним при-

мером који је вероватно и професор Максимовић имао у виду када је рекао да је друштвени доходак друштвен, а да истовремено подразумева негирање друштвене својине. Значи, мој је начелни одговор да ми неке инструменте, економске и правне можемо користити да би нову садржину и одредили.

Мој непосредни предходник нагласио је једну чињеницу која је веома битна: наша је привреда, робна привреда, тржишна привреда и то је једно од фундаменталних опредељења. Али, тржишна привреда повлачи за собом и неке последице. Једна од тих последица која је неспорна је да је продуктивност рада функција капиталне опремљености рада, једноставније речено, ако неко предузеће има савршенија, боља средства, бољи технолошки процес, продуктивност његових радника је већа. У теорији је спорно да ли то значи продуктивност капитала или, можда, то значи повећану продуктивност рада која се дугује бољој капиталној опремљености.

Али, да оставимо тај спор по страни. И теоријска и емпиријска је чињеница да постоји веома тесна веза између количине средстава којом неко предузеће, или радни колектив, располаже и продуктивности тога рада, и да то у тржишној привреди даје предност — нижи трошкови, већи обим производње, већи доходак на тржишту. Ако се ради о приватној својини у капитализму тај нето доходак присвоја капиталиста и ту нема спора. Међутим, поставља се питање шта је са социјализмом и да ли ту повећану продуктивност, или ефекте од повећане продуктивности, треба да присвајају радници или не?

Ја у овоме видим несвојинску концепцију која тврди, и мислим да је логично да тако тврди, да радници неби смели да присвајају ефекте из саме чињенице што располажу бољим и већим средствима. Постоји један контра аргумент који каже да су боља и већа средства резултат њиховог ранијег рада, али то није тачно, и ја ћу касније аргументовати зашто. Према томе, очигледно је да у дохотку предузећа постоји један део који ми у економији називамо рентал-капиталом. И само је питање да ли ће се тај рентал-капитал прелити у личне дохотке или неће а оно што представља трајно опредељење друштвене својине то је да он не може да се у њих прелије. То би значило да радници присвајају неке користи не на основу рада него на основу саме чињенице поседовања средстава за производњу. А мислим да је то неспорно.

Постоје традиционални иструменти који веома елегантно решавају то питање. Један од њих је камата на пословни фонд, или камата на капитал, или камата на пословна средства. Свако предузеће мора да плаћа одређену цену за употребу друштвених средстава. Ми знамо да су та друштвена средства веома различито расподељена и у оквиру грана по предузећима и између грана на целој територији наше привреде. Један део тог дохотка обавезно издвајају. Било је раније спорно да ли ће тај доходак да присваја држава, или не и сматрали смо, вероватно с правом, да можда није добро да га држава присваја, јер то онда вуче у државну својину, па нема никаквих разлога да се он не остави радном колективу и да тако пропише обавеза да се искористи за развој. Значи, ми имамо један традиционални иструменат којим можемо да део дохотка потпуно неутралишемо и задржимо у тржишним условима принцип друштвене својине и принцип присвајања према раду.

Вањек и Јовичић су направили један пионирски рад 1973 год., када су први пут проценили колики је тај део инпутираног рентала који се прелива у личне дохотке. Они су тада објаснили да се отприлике 1/4 свих разлика у личним доходима дугује бољој опремљености раду. Средства не утичу у целини на разлике у личним дохотцима, али, ето, са 1/4 утичу и сигурно је да је теоријски нужно, а и практично би било довољно, да се бар та 1/4 разлике у личним дохотцима, или негирања економског бића друштвене својине, на одређени начин елиминише.

Постоје и друга истраживања која објашњавају зашто долази до разлике у личним доходима. Између осталог далеко већи ефекат на те разлике има монополска ситуација на тржишту. Наше тржиште је мало, савремена технологија по природи ствари доводи до монопола, а да не говоримо о томе да држава може својом политиком и на други начин да ствара поједине монополе. И ту опет постоји једно традиционално средство, средство које каже да је порез на екстра доходак. Ми смо у ЗУР-у и у Уставу рекли да тај доходак мора на одређени начин да се елиминише, али и до данас тражимо нове инструменте, до сада у свету непознате, да би га елиминисали. А зашто не прихватимо један традиционални инструмент пореза, елиминишемо рентни доходак и, рецимо, каналишемо га за развијање неразвијених, или нешто друго. На тај начин ћемо приморати радне колективе да одређују и присвајају личне дохотке, али без утицаја монопола и без утицаја средстава. Значи, постоје неки инструменти који могу да се користе и нема никаквог разлога да се то не учини.

Економски концепт друштвене својине подразумева слободан приступ средствима, а када незапосленост постоји нема приступа друштвеним средствима. Али. исто тако, не може ни да се пропише обавеза самоуправдих предузећа да сама воде политику запошљавања. Та политика запошљавања мора бити макроекономска, друштвена, значи морају постојати некакви друштвени фондови који ће обезбедити запосленост, јер је то битно и са становишта остваривања друштвене својине. Теорија је показала да нема самоуправног тржишта у оној мери у којој постоји монополска ситуација, а један од економских начина да се боримо против монопола је оснивање нових предузећа у којма ће се незапослени запослити, створити конкуренција и на тај начин и економске претпоставке за друштвену својину. То су све традиционални инструменти који могу да се користе уколико желимо да остваримо нову садржину.

Са становишта управних иструмената ствари чини ми се могу да стоје много једноставније. Поново бих подсетио на околност да је наше самоуправно предузеће робни произвођач и тржишни субјекат по дефиницији подразумева самостално доношење привредних облика што захтева одлучивање о средствима која се налазе у поседу предузећа. То је елементарна чињеница и ми то правно можемо врло једноставно да изразимо и да прихватимо некакав принцип групне својине. Међутим, то је врло непопуларно рећи иако нема разлога да ми системски не елиминишемо све негативне импликације. Постоје негативна и позитивна ограничења својине. Негативна ограничења казују шта субјекат не сме да ради, а позитивна ограничења што мора да ради. Код нас је јасно која правна, негативна ограничења бар са становишта економије, морају да постоје. Субјекат не може да прода предузеће и да средства и

новац ствари у банку и живи од ренте. Значи не може ван економске намене да користи средства, не може да их уништи већ мора да обезбеди бар просту репродукцију средстава. Позитивна ограничења, наредбе, правила понашања, која ће се прописати субјектима, морају да буду на линији друштвене својине. Значи, субјекти морају да се понашају тако да остваре принцип расподеле према раду, а за то мора да постоји инструментариј који ће их обавезивати. У том домену требало би правне инструменте формулисати тако да се може да оствари принцип расподеле према раду, прихватањем класичних инструмената.

UDK — 947.2

др Асен Групче,
редовни професор Правног факултета у Скопљу

ИМОВИНСКО-ПРАВНИ АСПЕКТ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ

У великој мери подржавам оно што је говорио друг Јовановић. Мислим да нам се мишљења углавном поклапају. Друг Максимовић је отворио основно питање односа друштвене својине и права. Нажалост, ја могу да констатујем да се у нашој литератури доста често сусрећу ставови према којима друштвену својину не морамо уређивати правно и да право не мора у свему и свачему да оствари обликовање друштвене својине. Можемо чак наћи пуно примера да се напросто или потцењује или чак и негира улога права. Најдрастичнији пример је онај о коме је говорио друг Јовановић.

ЗУР предвиђа у чл. 243. економски промет, а не и правни промет, промет средстава, а не и права, итд. Негирање правног промета или правног карактера промета само је један од бројних примера негације права. Мислим да то не можемо уважити и ја се не бих на том више задржавао. Међутим, ако је реч о томе да се сигурно може доказати нужност правног регулисања друштвене својине питање је како ћемо је уобличити, које ћемо најпогодније и најадекватније правне изразе за ту својину наћи. О томе се може и треба дискутовати.

Међу питањима која је покренуо друг Ивић, је и питање комплетног прилаза друштвеној својини. Ја мислим да се можемо сложити с тим да је то потреба да би се друштвена својина као систем, као комплекс односа схватила најпотпуније, али ту стоји и једна претпоставка коју морамо расчистити, јер мислим да то није учињено предходно. Да би овај комплекс могли да разматрамо мирно, зрело, мора се видети његова структура, односно морају се идентификовати сви његови делови, или сви аспекти. Један од тих аспеката, који је оспорен, о којем је говорио друг Влада Јовановић, је имовинско правни аспект друштвене својине. Мислим да то треба подвући зато што је познато да се читава наша теоретска и правничка мисао о правној природи друштвене својине поделила на два становишта. Једно је доста бројно и према њему нема, или скоро нема, имовинско правних категорија.

ЗУР, или наш систем је као неки мађионичар та права те категорије, у целини укинуо, па полази не само од невласничке него и од не-

имовинско правне концепције. Ово гледиште би требало да се преиспита на појединим компонентама друштвене својине то јест на питању субјеката и објеката, природе права, правног промета, имовине и осталих имовинско правних категорија које су везане за друштвену својину.

Мислим да код прилаза свему томе не смемо заборавити да се ради о старом и новом у друштвеној својини, као о општем називу за наш друштвени систем, и о праву у односу на правне конструкције. Ми знамо, да у друштвеној својини постоји старо које се састоји у томе да је остала робна производња као систем привређивања, и репродукције. Мислим да је то неспорно. Опоненти који сматрају да су имовинске категорије настале, или да нестају, признају да је основни карактер наше привреде робноновчани. То је оно старо што не смемо заборавити и то не само као декларацију, већ и као стварност. Разуме се да не смемо заборавити и оно што је ново, а то је друштвено присвајање средстава и производа друштвеног рада. Мислим да од тога треба да пођемо даље. Поставља се питање: због чега су настале ове дилеме ако је једном већ превладан својински карактер друштвене својине, а мислим да је то у највећој мери код нас прихваћено још 1963. год. Мада још увек има неких таквих старих теоријских становишта, а још више их има у пракси, и питање: постоји ли право својине на овом подручју не треба потценити. Понављам, нарочито због тога што у пракси упорно постоје гледишта и поимања која су на линији својинског права, групне својине, итд. То сваки дан можемо видети и у самоуправним актима организација удруженог рада у средствима информисања.

Међутим, ако то питање сматрамо ипак преовладаним, мада интерес за њега треба да остане, ово друго питање је заиста камен спотицања. Постоји ли на подручју друштвене својине имовиско правне категорије? Ја очекујем да ћемо данас супротставити становишта у тражењу одговора на питање због чега смо оволико, различитих гледања. А свакако да узроци постоје. Један од значајних узрока је и у томе што смо на неки начин заборавили, или поценили, одређене опште прихваћене и неспорне појмове од којих треба поћи у давању одговора на питање да ли компоненте друштвене својине садрже одређене елементе имовинског права. Заборавља се да код основних питања као што је продукциони, друштвено-економски однос, стоји чињеница да се он не формира као однос људи у безваздушном простору, већ као друштвени однос људи поводом средстава. У производњи се не може стварати, у том безваздушном простору, него се однос ствара поводом ствари. Мислим, да ћемо код Маркса и у сваком нашем извору, Уставу и законима, увек наћи став да се људи удружују поводом средстава и да раде, производе на друштвеним средствима. Значи, почевши од појма шта је продукциони однос ми смо заборавили да средства представљају претпоставку тога односа.

Треба даље рашчишћавати и шта је имовинско правни, а шта самоуправни однос. Говори се да су односи у удруженом раду самоуправни односи, да су друштвено економски односи, а не имовинско правни. Ја мислим да и ту треба рашчистити ствари. Шта је имовинско правни однос? Тај је однос имовинске или економске природе који се реализује на бази тржишних законитости а који је правно уређен. Ако се одступа од тржишних законитости, онда немамо имовинско правног односа, тај однос може да буде и јесте у одређеној мери и самоуправни однос.

Самоуправни односи могу да буду имовински, економски односи и то нису само политички односи као што је истицано на самом почетку и сасвим основано. Дакле, онај однос представља одступање од имовинско правних односа и само у смислу и у мери која значи одступање од тржишних законитости, он добија карактер самоуправног односа. Узмимо такозвану слободну размену рада или солидарност као принцип на основу кога се односи решавају. Мислим да су то подручја где заиста настају самоуправни односи и где нема имовинско правног односа.

Шта је друштвена својина? И то такође, заборављамо па мислимо да је друштвена својина однос људи у раду и поводом рада. Један од аутора рекао да раднике у удруженом раду не интересују односи поводом ствари, већ интересују односи поводом рада. Мислим да је ту измишљена супротност јер заиста се ради о односима поводом рада, међутим без ствари се не може радити. Због тога друштвену својину, као систем односа, треба преиспитати. Што је стварно право? Често пута особито када се узима развој од 1963. до 1974. године каже се следеће: Године 1963. радне организације су биле субјекти, носиоци стварних, апсолутних права, а 1974. настала је промена — радна организација је изведени субјекат, радник је основни субјекат. И онда, на основу тих промена, каже се, нема више стварног, апсолутног права. Мислим да се заборавља шта је стварно право. Заборављамо елементарни појам стварног права као права која морају поштовати сва трећа лица и поред свих промена које су настале у удруженом раду, то јест промена равнотеже између раније, једног главног субјекта — радне организације — и радника као данашњег основног субјекта права. И поред те основне и веома значајне промене, односи са трећим лицима, (промет, размена), су остали потпуно неизмењени.

Када се анализира право рада друштвеним средствима које припада раднику онда се узима радник као изоловани појединац. Мислим да методолошка грешка настаје онда када се хоће да дâ одговор на питање да ли радник има неко имовинско право. Грешка је у томе што се радник готово искључиво посматра као појединац. Ми знамо да радник постоји у систему као удружени радник, тј. он ради и остварује своје друштвене економске и правне позиције пре свега као удружени радник и као таквог га ми не можемо игнорисати, већ га морамо узети у обзир код оцењивања да ли као такав, удружени радник, има неко имовинско право. У вези с тим хоћу да поставим следеће питање: ако неко средство које спада у укупност средстава одређене организације удруженог рада, неко одузме без правног основа да ли тај удружени радник, или његова организација, остаје правно безпомоћан? Имали он неко право на то средство или не? Мислим да се морамо сложити да радник у односу на трећа лица фигурира као носилац одређеног субјективног имовинског права. Он је заштићен, а заштићен је јер је то економска нужност. Репродукција не може се обезбедити ако удружени радник нема своје одређено право према објекту. Опоненти који кажу да радник нема никакво имовинско овлашћење, то заборављају. Радника морамо узети и као колектив иначе ће мо одређи његово право. Ако то урадимо истовремено поричемо да и право располагања представља субјективно право. Тако би смо дошли до непожељног закључка да уопште у удруженом раду, у било којој од те две компоненте не постоји имовинско право. А, мислим да то не може допринети стабилитету, сигурности рада, итд.

С друге стране, када говоримо о целини субјективитета вештачки одвајамо радни колектив од организационог облика. То двојство личности не смемо изгубити из вида, и на то је још пре десет година скренуо пажњу Никола Балог. То често „заборављамо" и из страха да ћемо се признањем било којег имовинског права вратити на својинску концепцију. Мислим да разлога за то страховање нема бар са нормативног системског становишта, а што се тиче праксе, ту је већ друга ствар. Тај субјективитет не смемо одвојити и не смемо тврдити да ћемо се ако би смо признали неко субјективно право другом субјекту, тј. организационом облику, вратити такозваном трећем фактору. Систем је предвидео гаранцију да се организациони облик неће претварати у трећи фактор. Наиме, Устав и ЗУР предвиђају, као што знамо да све основне одлуке о управљању средствима припадају раднику. Према томе, ако радник нормативно, системски, има водећу функцију и одлучујућу улогу у удруженом раду, мислим да се не треба бојати трећег фактора и, због тога, не треба одрицати субјективитет организације удруженог рада и радника јер су они реални имовинско правни субјекти. Слажем се да право рада представља комплексно право или исходишну тачку итд. и да у целини није имовинско правне природе. Али онај део тог права који се директно односи на средства и који је у Уставу у ЗУР-у именован као право коришћења, управљања и располагања, тај део права рада носи карактер имовинско правне категорије. Према томе, мислим да заиста не треба порицати имовинско правни субјективитет удруженог радника и његове организације.

С друге стране, кад се говори о двојству реч је о супротстављању коришћења и располагања, ја мислим да и то морамо посматрати у јединству, и ако су релативно подељене и компетенције коришћења и располагања. Мислим да не можемо заборавти да су се чак и Устав и ЗУР у нечему кориговали. Устав на више места говори о коришћењу средстава од стране организације. Примера ради узмимо чл. 26? Видећемо да се директно говори о коришћењу средстава од стране ООУР-а, а на то ће мо наићи не само у једном члану одредбе Устава. Зато треба посматрати ова два субјекта и зато имамо не само идејно политичке разлоге већ и оне правне и имовинско правне природе па можемо да или третирамо као једну јединицу односно, као заједницу која се неможе раздвојити.

Ако би анализирали и остале компоненте друштвене својине тј. право располагања, правни промет, имовину итд., морамо доћи до закључка да имовинско правне категорије у принципу, не треба искључити, јер робна производња захтева њихово постојање. Ако то признамо не значи да оспоравамо да је отворен процес повлачења или потискивања имовинско правних категорија. Он је заиста отворен и мислим да нема никакве противуречности у тврдњи да постоји имовинско правна категорија, односно имовинско право, као један од аспеката друштвене својине, али да истовремено, на неком другом подручју односи попримају самоуправни карактер. Ствар је садашњости и будућности колико ће и каквом брзином ићи развој неимовинско правних категорија као регулатора друштвено економских односа, а колико ће још опстати механизам имовинског права.

UDK — 347.2

др Борислав Т. Благојевић,
редовни професор Правног факултета у Београду, у пензији

НЕКА ПИТАЊА У ВЕЗИ ОСТВАРИВАЊА ФУНКЦИЈЕ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ

Друштвена својина се, да би се сагледала њена садржина, дејство, стање и обим, мора стално посматрати у склопу целине нашег друштвеног живота и развоја, јер је, ма колико било основна полуга тог живота и развоја, истовремено и његова резултантна. Пошто постоје бројне различитости у гледањима на наш друштвени живот и развој јављају се и разлике у схватањима и погледима на друштвену својину. С тим треба рачунати и прихватити такво стање, вероватно, још дуго времена, јер су „неравномерности" у том нашем друштвеном животу и развоју тако велике и интензивне да добијају облике не само супротности и несагласности већ и борбе која, по неки пут, и у неким моментима, угрожава саме основе нашег друштвено-политичког и друштвено-економског бића. Све ово треба стално имати у виду када је реч о друштвеној својини.

1. — Плурализам интереса је и прокламовано начело и реалност нашег друштвеног живота и развоја. Одатле нужно и природно произилази и плурализам појмова и концепција о свим установама нашег друштва па, разуме се, и о друштвеној својини. При том је битно са којих позиција се заступа и брани поједино гледиште о друштвеној својини. Битно је, за оцену вредности и тачности, да ли и које класне интересе изражава поједино гледиште. То треба да буде основно мерило вредности и важности. Зато се, на пример, схватање које из самог нашег Устава и на основу Устава изводи концепцију да је друштвена својина, као таква, својинско право, не може и не треба одмах одбацити као неуставно и нетачно. Ни то, ни било које друго гледиште, ако се заснива на интересима радничке класе и ако изражава интересе радничке класе. Треба дакле бити толерантан према оваквом стању, јер је оно израз основног идејног полазишта нашег друштвеног поимања.

2. — Друштвена својина у функцији је опште друштвене, а посебно економске политике наше земље. О томе треба нарочито водити рачуна, посебно у вези с питањем односа друштвене и приватне (личне) својине у нашој земљи, дакле, с питањем односа рада и средстава у друштвеној и оних у приватној својини. Степен, интензитет и стварна ефикасност односа, у смислу супротности или кооперације ове две својине одн. рада на бази сваке од њих, од значајног су утицаја на друштвену својину, посебно посматрану у временском аспекту. Појаве супротности ове две својине, без обзира на степен радног карактера приватне својине, постоје и постојаће још дуго, па је неопходно дугорочно одређивати место друштвене својине у оваквој ситуацији. За тако предвиђено и жељено место друштвене својине у целини нашег живота треба се борити за ту борбу обезбедити средства и људе. Пропусти у том погледу постојали су и постоје, и могу бити и јесу врло погибељни за друштвену својину, и самим тим и за основе нашег друштвеног живота и развоја.

3. — Унутар саме друштвене својине постоји низ противречности, о којима, такође треба, водити рачуна при одређивању и оцењивању њеног дејства, ефективности и резултата одн. резултата који се постижу и могу постићи радом средствима у друштвеној својини. Однос према друштвеној својини и гледање на њу као на заједничку основу рада и радних људи у нас битно утиче на понашање појединаца и радних група и на обим и вредност резултата који се постижу радом са средствима у друштвеној својини. Сазнање да се само друштвеном својином могу обезбедити средства за рад друштвених служби, а посебно проширење броја радних места уопште, одлучујуће утиче на друштвене и економске ефекте постојања и коришћења друштвене својине. Чињеница да је друштвена својина материјална база целокупног система друштвеног самоуправљања одређује такође њену вредност, и то тако да повећавање вредности и дејство домашаја друштвне својине потпомаже и чак условљава развој и опстанак самоуправљања, а развој самоуправљања потпомаже проширењу обима и дејству друштвене својине. Јасна представа о томе да висина личног дохотка зависи од начина и ефикасности коришћења друштвене својине може и треба битно да утиче на поимање и гледање на друштвену својину. То и много других сличних појава, стања и односа одлучујући је елемент за оцену вредности друштвене својине, за њен развој, њено коришћење, чување, заштиту и субјективни, психолошки однос према њој и раду са средствима у њеној својини. Отуда потреба да сви ови елементи буду развијани и друштвено верификовани, јер ће њихово правилно појављивање бити често одлучујућа детерминанта не само за схватање и понашање појединаца према друштвеној својини већ и за схватање и политику друштва према друштвеној својини као колективној вредности.

4. — Друштвена својина као друштвени капитал има своје друштвене показатеље постојања и вредности о којима се данас у пуној мери мора водити рачуна, далеко више но што се то чинило. Три су таква основна друштвена показатеља који се јављају као захтеви-постулати према свакоме ко ради са средствима у друштвеној својини, одн. ко се стара о друштвеној својини: очувати њену пуну вредност, повећати, одн. развити, њен фонд и рационално, онд. економично, користити средства у њеној својини. То су императиви не само за опстанак и остварење функције друштвене својине него, могли бисмо, мислимо с правом, рећи и за опстанак и остварење функције многих основних установа нашег друштва и система друштвеног самоуправљања. Друштвена својина, управо преко сва три показатеља, представља базу настајања, развијања и самог опстанка друштвеног самоуправљања. Без, у пуној мери, развијене друштвене својине нема ни развијеног самоуправљања. А на то се често заборавља. На самоуправљање се гледа као на неку „дату" установу, постојећу саму за себе и саму себи одређену за мерило постојања и вредности. То је само привид. Самоуправљање је управо израз и функција друштвене својине, и зато јој треба посвећивати сву пажњу, и пажњу свих, онолику, ако не и знатно већу, колика се посвећује и самоуправљању. А, то, нажалост, није у нас случај. Друштвену својину сагледавамо често у сенци самоуправљања, иако би можда требало да буде обрнуто. Не будемо ли у пуној мери успоставили правилнији однос између друштвене својине и самоуправљања, „истопићемо" матери-

јалну базу самоуправљања, ослабићемо га, одн. учинићемо га само формалним. Биће то неминовност уколико самоуправљање остане без своје материјалне базе, одн. ако му база буде сасвим ослабљена.

Све ово, овакви друштвени постулати, према свакоме ко ради са средствима у друштвеној својини, одн. ко се стара о друштвеној својини, и посебно овакав однос између друштвене својине и самоуправљања, морало би да буде и критеријум за одређивање многих установа и положаја човека, посебно радног човека у нашем друштву. То пре свега важи за, на пример, питање одговорности, за опстанак на функцији и радном месту уопште, за награђивање, и много штошта друго. То треба стално подвлачити и спроводити у животу. И то, врло често, у нас није случај. Заборавља се да управо однос према друштвеној својини, дакле према материјалној бази нашег живота и целине нашег друштва, треба и мора да буде основно мерило за то ко је и за коју функцију подобан, у којој мери је ко удовољио својим дужностима, кад је и колико ко одговоран, колико ће ко бити награђен и, посебно, да ли треба да остане на некој функцији и радном месту уопште, одн. да ли му треба поверити неку функцију у друштву или радно место. То се, врло често, не чини. За све ово узимају се у обзир много више и чешће вербални критеријуми уместо резултата који су постигнути у вези и око друштвене својине, очувања њеног фонда, задужења, ефикасног коришћења, проширења и побољшања и развијања свести код маса грађана о значају друштвене својине за наш опстанак и развој. А ови критеријуми вредновања, требало би да важе за све људе у нашој земљи без обзира коју врсту посла радили и чиме се бавили. Нема ни једног радног места у нашој земљи, нити и једне функције, на којима однос према друштвеној својини није основни задатак. То треба једном да постане свима знано, јер само тако и по томе имамо се вредновати, оцењивати, распоређивати и смењивати. Само оно што је ко учинио да нам друштвена својина даје позитивне резултате, и то мерене максималним показатељима, и да нам се друштвена својина шири и развија, има и мора да буде одлучујуће за конкретан положај у друштву, за подобност вршења било које и сваке функције и посла. Без тога нити ће друштвена својина имати нити добијати своје место у нашем друштву, нити ће сваки појединац заузимати место које му буде одговарало на основу његовог понашања према друштвеној својини. Без тога, по нашем мишљењу, не може бити стварног напретка у једном друштву као што је наше.

5. — Присуство свесног елемента при коришћењу друштвене својине је иманентан услов и захтев, а тај свесни елеменат се у првом реду појављује као планирање. И то планирање, између осталог, у најширим размерама макро карактера, јер је и друштвена својина, у целини и у свим својим деловима (ма по коме основу или критеријуму они били чињени), јединствена категорија која може дати задовољавајуће друштвене ефекте само ако се обезбеди складно коришћење свих њених делова и изражајних облика. То треба имати стално у виду јер целина друштвене својине представља њену битну карактеристику, па је нужно обезбедити њено сагледавање као целине, при чему предузимање ма каквих мера у погледу било ког дела, посебно кад је у питању организација производње и уопште рада на средствима друштвене својине, има, у крајњој линији, утицај на потпуну целину друштвене сво-

јине. Планирање се мора вршити увек, имајући у виду како целину тако и све делове друштвене својине, дакле, тако да коришћење и развој било кога дела друштвене својине у нашој земљи треба не само да не шкоди продуктивном, рационалном и економичном коришћењу било кога другог дела друштвене својине који би се налазио било где у земљи и друштвене својине као целине, него и да увек доприноси управо што бољем и што ефикаснијем коришћењу како свих делова друштвене својине који би се налазили било где у нашој земљи тако и друштвене својине као целине. Без оваквог планирања коришћења друштвене својине неће се остварити њена права функција. Чак обрнуто — без оваквог садржинског планирања само ће се умањивати и слабити друштвена својина и губити њена вредност и поверење људи у њу, а рађаће се затворени кругови (територијалног или другог карактера) корисника те својине, који ће се тиме претварати у њене експлоататоре, што би у крајњој линији значило и ликвидирање друштвене својине као битног и иманентног инструмента нашег друштвеног система. Тога се мора бити свестан при одређивању врсте и нивоа планирања коришћења друштвене својине у нас.

С обзиром на овде речено, од посебне је важности како ће бити постављен, изграђен и остваривan систем планирања који би обезбеђивао управо овакво планирање при коришћењу друштвене својине. То планирање може бити вршено на разним нивоима и по разним структурама. Оно би требало да има максимално демократски карактер који би обезбеђивао учешће свих радних људи и свих организационих форми удруженог рада који раде са средствима у друштвеној својини, и могућност да обезбеди присуство и вођење рачуна о свим више-мање различитим интересима свих тих корисника средстава друштвене својине. Али, свако планирање у нашој земљи треба и мора да води рачуна о интересима целине друштвене својине, да се тим интересима мотивише и да му ти интереси буду показатељи планирања и рада са средствима у друштвеној својини. Без таквог система планирања не може се обезбедити да друштвена својина да све очекиване и жељене позитивне ефекте. Да би се заштитила и најрационалније користила целина друштвене својине о томе треба стално водити рачуна и поправљати систем планирања.

6. — Фонд друштвене својине и његова вредност морају да буду, у процесу коришћења, очувани и стално побољшавани и увећавани. До тога може да долази и долази само радом са средствима те својине. Резултати тог рада, поред очувања и проширења фонда друштвене својине, служе и за задовољавање како потреба самих радника као личности, тако и специфичних потреба самих радних колектива који су остварили те резултате а, такође, и радних колектива који обезбеђују вршење јавних служби (схваћених у најширем смислу, дакле и оно што се назива управа и армија). Отуда одвајање делова резултата рада са средствима у друштвеној својини од општег фонда у виду личних доходака, средстава заједничке потрошње, доприноса и пореза. То одвајање, нужно и оправдано, води, с једне стране, преливању средстава друштвене својине у фондове личне својине појединаца по основу рада и радних резултата, а с друге стране наменском везивању и трошењу средстава друштвене својине од стране одређених установа-колектива по основу задовољавања заједничких потреба тих колектива и општих потреба друштва путем

обављања јавних служби. Оваква одвајања су у сагласности са функцијом друштвене својине, разуме се ако се она врше у првом случају по основу рада и радних резултата, а у другом случају по основу обављања јавних служби на нивоу и по стандардима које омогућава степен развоја наших економских могућности и степен оправданих задовољавања потреба путем тих јавних служби. Отуда свако одвајање средстава друштвене својине ван и преко ових критеријума представља у ствари акте против друштвене својине, оно што се у текућем животу најчешће назива „приватизацијом" и „групирањем" друштвене својине. А такво поступање је противно правилном и законитом коришћењу друштвене својине и употреби резултата остварених коришћењем средстава у тој својини, поступање које може да иде до криминала, чега, на жалост, наше друштво није поштеђено. Напротив. Таквих поступака је релативно много и они угрожавају поверење људи у систем заснован на друштвеној својини, па тиме утичу и на гледање и понашање већине према њој.

Уколико је више те неоправдане и незаконите „приватизације" средстава друштвене својине (дакле захватање делова те својине од стране појединаца без рада и без одговарајућих позитивних резултата рада) и уколико је више тог несразмерног и неразумног „групирања" средстава друштвене својине (дакле захватање делова те својине у мери која не одговара нашим могућностима и нашим потребама, а посебно захватање делова те својине ради покрића непотребних трошкова великих бирократских апарата и недопуштеног луксуза, до кога долази услед жеље за подражавањем стандарда јавних служби у земљама са далеко већим националним дохотком), утолико се смањује ефикасност коришћења друштвене својине и сам фонд друштвене својине, а тиме и угрожавају саме основе нашег друштвеног уређења. Јер, никада не бисмо смели заборавити да је наш друштвени систем настао са друштвеном својином, да се он развија са развојем друштвене својине, да се поверење у њега има само у сразмери са поверењем људи у друштвену својину, да се однос према њему најбоље и највише огледа кроз однос према друштвеној својини, и да, у крајњој линији, његов опстанак зависи како од опстанка тако још и више од развоја друштвене својине.

Утврђивање ктеријума за издвајање средстава друштвене својине за задовољење потреба самих радника као личности и за специфичне потребе самих радних колектива који остварују позитивне резултате а, такође, и радних колектива који обезбеђују вршење јавних служби, представља свакако један од најтежих задатака. Међутим, од правилног постављања ових критеријума, и то почев од сваке основне организације удруженог рада и радне заједнице па све до целине нашег друштва, зависи не само друштвени квалитет и дејство друштвене својине него и правилан развитак нашег друштва у целини, а посебно правилан развитак људских односа у нашем друштву и положај сваког човека који треба да буде заснован на раду и резултатима који се постижу радом. Зато пропусти и неправилности при постављању и примени ових критеријума, а њих у нас има недопуштено много и у мери која мора да забрињава, не само да доводе у питање поверење у правилност и сам опстанак друштвене својине него се појављују као основи, и то често „законити" иако (друштвено потпуно неоправдани), за настајање многих неједнакости у нашем друштву, а управо постојање и појачавање

тих неоправданих неједнакости, па макар оне имале и „закониту основу", изазива највше незадовољства и револт грађана. Такве последице коришћења друштвене својине могу да угрожавају целину друштвеног поретка, а о томе се често не води рачуна. Зато је акција друштва на отклањању оваквог стања и неопходна.

7. — Поред овде наведених проблема у вези са друштвеном својином има још доста других. Свима њима било би потребно да наша теоријска мисао и пракса из живота, у свим видовима, посвећују велику пажњу, далеко већу него што се то до сада чинило и него што се чини, с улажењем у стварност и суштину проблема, у циљу да се не само очува него убудуће све боље и рационалније користи и све више развија фонд средстава друштвене својине. Томе циљу се мора тежити и радити на његовом остварењу не само због саме друштвене својине, иако и због ње саме и још више због пуног и правилног остварења и дејства многих, тачније свих, установа нашег друштвеног система и живота. Све су оне у већој или мањој мери, непосредно или посредно, у вези са друштвеном својином, у вези са опстајањем, ефектима и уопште дејством друштвене својине, било да је реч, на пример, о политичком систему, самоуправљању, стандарду живота личности и делатности јавних служби, информисању, политици несврстаности и много чему другом. Све те установе у нашем друштву имају друштвену својину као своју материјалну базу, а свакако да у своме постојању, делатности и дејству битно зависе управо од те базе. Зато ће оне имати ону друштвену вредност и ефикасност коју им омогућује њихова материјална база. У том аспекту мора се све више посматрати, сагледавати и проучавати друштвена својина и то не само као идејно-политичка поставка и предпоставка самоуправног социјализма него и као реалност свакодневног живота, и то реалност у свакој ћелији нашег друштва, у сваком колективу и за сваког појединца.

UDK — 347.2+347.7

др Владимир Јовановић,
редовни професор Правног факултета у Београду

ДРУШТВЕНА СВОЈИНА И ПРОМЕТ ПРАВА

Кад говоримо на ову тему поставља се питање доследности правног система, а чули смо и мишљење о постојању капитал-односа названог јеретичким, мада се чини да и није тако јеретичко самим тим што је питање постављено. Ја подсећам да смо и нови Закон о удруженом раду почели критиком постојања система капитал—односа. И да није спорно да он данас није потпуно уклоњен. Оно што би у овом моменту могло да буде садржај наше дискусије, то је питање: да ли је постојање капитал—односа питање системског недостатка, или саме концепције система удруженог рада, или је проблем у неостваривању концепције? Ја бих пре рекао ово друго, што не искључује питање доградње система,

али не бих прихватио да је у систему однос државног и самоуправног постављен тако да је доминација државног на овај начин какав јесте, оно што је концепцијски зацртано. То је оно што тражи доградњу, то је питање онога што је већ Уставно и концепцијски стављено на своје место, али у функцији не грађено. Према томе, има места критици, али је питање да ли то тражи измену концепције или доградњу система, што је прихватљивије и са становишта критике постојања капитал—односа. Сигурно да су ови прилази, који су махом економско-социолошки, интересантни, али ми о друштвеној својини говоримо и као о правној категорији. И ја бих покушао да о томе кажем неку реч.

Мислим да је друштвена својина као правна категорија у нашем праву сложена. Устав несумњиво даје нови концепт друштвене својине и то је оно што је неспорно. Тај концепт смо уопштено назвали невласнички концепт, и дотле можемо да се сложимо.

Такође је несумњиво да Устав даје један одређени невласнички концепт. По мени, овим се жели негирати сваки вид приватног присвајања, било индивидуалног, било колективног, на основу поседовања друштвеним средствима. И дотле можемо да се сложимо. То је невласнички концепт и свако враћање на неку другу концепцију било би негирање неких уставних основа и то у сваком виду друштвене својине, било да је помињемо као економску категорију, било као правну. Међутим у развијању ове концепције отишло се у другу крајност у негирање сваког имовинско-правног аспекта друштвене својине, у негирање постојања правног промета друштвеним средствима. Прелази се преко чињенице да ЗУР даје у глави 6. читав систем позитивно правних објашњења у односу на друштвена средства која су имовинско правне природе. Друг Бранимир Ивановић је спомињао право располагања и док смо на терену права располагања лако можемо да препознамо тај неимовински концепт друштвене својине. Право рада друштвеним средствима је категорија која се одвија унутар ООУР-а. Она представља скуп одређених овлашћења у којима доста лако препознајемо разне категорије, са становишта права и Устава, и самоуправне и друге правне категорије. Међутим, ЗУР иде и даље када говори о праву располагања, када говори о односима у промету, онда он одређује садржину права располагања на начин који, хтели то ми или не, даје одређена имовинска овлашћења онима који врше то право располагања без обзира што право располагања има основицу у праву рада друштвеним средствима. Међутим, оног момента када је као правна категорија конципирана и дата, она врло јасно говори о одређеним имовинско правним овлашћењима од којих ми стално бежимо.

Правна наука је остала дужна да објасни у ком контексту се имовинско правна овлашћења јављају. Не значи свако постојање имовинско правних овлашћења истовремено проглашавање друштвене својине за стварно-правну категорију и за категорију имовинског права. Не може се прећи преко тога да Закон каже да на основу права располагања друштвено правна лица преносе средства у друштвеној својини на друга лица, да прибављају, отуђују, дају на привремено коришћење, располажу по другим основама, врше замене, итд. Затим, ЗУР такође предвиђа да се та средства могу преносити без накнаде, или уз накнаду, и допушта и једно и друго. Међутим, он утврђује и када то мора да буде

уз накнаду, предвиђа право прече куповине и одговорност за обавезе које се преузимају у промету. У домену заштите предвиђа тужбу за повраћај и забрану ометања поседа, предвиђа право на патент (такође као имовинско право) и најзад, кад говори о промету, без обзира на теоријски елегантну концепцију негирања постојања правног промета и прихватања да је за разјашњавање односа довољно постојање економског промета, он директно говори о правном промету и о стављању средстава у правни промет (на 3—4 места ЗУР говори, докле, управо о правном промету.

Сва ова наведена овлашћења која проистичу из права располагања јесу класична имовинска овлашћења. Наша пак правна теорија није се потрудила да их објасни у склопу невласничке концепције, али је супротно томе део теорије узео то као доказ да постоји класична својина на друштвеним средствима. Значи, имамо, са становишта права својине, једно поларизовано схватање које избегава нешто што реално постоји и покушава ли да каже да то што се дешава није право или, с друге стране, да каже да је то право својине и то класично право својине, проглашавајући друштвено-правна лица и друге субјекте као титуларе стварно правних овлашћења. Чињеница је да се свакодневно склапају уговори, закључују споразуми и преносе средства, и истини за вољу не смета им ова теоријска расправа. Према томе, очигледно је да објашњење не треба тражити у негирању сваког имовинско правног карактера права располагања и негирању правног промета, већ у анализи која су то имовинска права која су предмет тог промета. У привредном промету економски однос се нужно испољава као спољни однос између субјеката и садржан је у праву рада друштвеним средствима, а преко права располагања, које из њега проистиче, испољава се и као правни однос. Схватање о економском промету без правног само је израз негирања преношења друштвене својине као субјективног права, негирање дериватвног стицања. То што једна СОУР преноси друштвена средства на другу ООУР не значи да она преноси право друштвене својине, али нешто преноси, правно се ту нешто дешава. Ми хоћемо да ово друго, чему је најтеже наћи одговор, уклопимо у невласнички концепт, па према томе преко тога лако прелазимо. Међутим, у питању је нови тип односа поводом средстава за производњу као услова рада.

Када се располагање врши између организације удруженог рада, нема промене својинских односа, али то што ће у будуће уместо једне ООУР право рада друштвеним средствима вршити друга организација јесте пренос одређеног субјективног права, и то имовинског права, истина права нове врсте. Да ли је то правна моћ или нешто друго, немамо одговор. Чињеница је да то право ипак постоји. Проскрибовање сваког имовинско-правног поимања, када се ради о друштвеној својини, довело је до тога да они који су позвани да се тим баве беже од тога, плашећи се да ће бити проглашени за јеретике који враћају друштвену својину у класичне правне односе. Уместо објашњавања о каквом се праву ради, негира се правни промет у целини. Ипак сигурно је да када се не мења облик својине нема ни дериватвног стицања између две ООУР и сигурно ООУР не преноси друштвену својину — она је била и у једном и у другом субјекту друштвена својина. Међутим, ми дугујемо одговор на питање које је то онда субјективно право које се преноси

између ООУР, чак уз накнаду. Једна ООУР је продала друштвена средства али није пренела својину већ је неко субјективно овлашћење које има на тим средствима, као правно овлашћење, уступила другој ООУР и наплатила. Дакле, врши се пренос одређених субјективних права, само је сигурно тежа ствар утврдити која су то права.

Устав декларише да нико нема право својине на средствима у друштвеној својини. Право рада друштвеним средствима из кога проистиче и право располагања није субјективно право својине отуда ни природа овлашћења која се преносе путем права располагања није својинска. Још је теже када се промет врши између друштвеног и приватног сектора у оба правца, било да ствари из друштвеног сектора прелазе у приватни, односно у право својине, или да се пренос врши између титулара права својине онога који врши одређена овлашћења на средствима у друштвеној својини. У оба случаја нема континуитета својине, то је оно ново, својина престаје у оба случаја и то је оно што такође тражи правну анализу. Када друштвено правно лице пренесе одређена средства власнику, онда оно не преноси власништво, оно престаје. Настаје један нови феномен који тражи објашњење, јер имамо чињеницу да један облик својине престаје, а други настаје путем вршења одређеног субјективног права. Дешава се значи, одређени процес који није објашњен, нема преноса ни друштвене својине, ни права својине. Дешава се специјални процес да својинско право престаје и настаје друштвена својина односа право рада друштвеним средствима и обрнуто, престаје друштвена својина, настаје право својине код индивидуалног власника.

Која је природа овог права? Сигурно да оно спада у домен имовинских права. Међутим, сигурно је да се ради о једном новом типу имовинског права које је за сада можда сувише заоденуто у класичне форме имовинског права. Уз све поштовање неимовинске концепције друштвене својине, уз сигурно прихватање и доминацију економске концепције и основног продукционог односа који је лоциран у ОУР и права рада друштвеним средствима као новог права, где се ми можемо сложити, мислим да ми дугујемо правној теорији да овај имовинско правни аспект објаснимо и да без страха од јереси према основној концепцији друштвене својине констатујемо да друштвена својина има и одређени имовинско правни аспект, као што кажемо да право рада друштвеним средствима има свој уставно-правни, радно-правни и други аспект. Да ли смо ми у том систему сада, до краја, доградили појавне правне облике који одговарају економским, то је питање. Иначе, није тачно да га нема у Уставу и његовој концепцији. Речено је да је ООУР основни продукциони однос али, без љутње, до сада нам економисти нису показали који је тај основни продукциони однос и нисмо добили параметре по којима га треба одредити. Али, идеја је ту, концепција је ту. Дакле ми смо само рекли: друштвена својина и удружени рад, односно удружени радник, основе су система и то друштвена својина која је невласничка, а да ли смо те економске претпоставке основног продукционог односа, који је замишљен као ООУР, довољно правно изразили, да ли су оне друге категорије у ЗУР добро дате, то је питање за дискусију. И у одвајању државе од удруженог рада и заштите права самоуправљања такође смо били врло јасни, а то што у одређеним кризним си-

туацијама, данас нарочито, и присутност државног прети да негира основне концепције Устава, произилази из питања да ли је све што се ради у складу са Законом и шта сада у Закону фали, и у самом систему, да би институционално то било заштићено до краја.

У времену непостојања таквих кризних ситуација, успона самоуправљања, које смо имали нарочито после 1963., јаке су биле уставне гаранције самосталности организација удруженог рада у односу на државни апарат. Исто тако, и давно смо прокламовали јединство тржишта. Шта сада у систему доводи до тога да се те основне концепције не остварују онако како смо замислили? Ја бих се уздржао од оцене да ли је систем конзистентан до краја. Мени се чини да је концепција система ту и то у целини, почев од макро прилаза, који је овде присутан, па до овог са становишта права, микро прилаза, који је нажалост врло потцењиван. Без намере сам да правдам правнике, али лакше је разговарати у макро категоријама, него тај исти макро систем применити кроз одређене микро правне категорије, и ту наћи права решења.

Да завршим, свакако је потребан заједнички напор свих нас, уз веће поверење, да не негирамо систем, јер је ту оно што је присутно, а треба и да буде до краја и у ширем друштвеном контексту, отвореност и критичност онога што је дато. Концепцијски можемо да кажемо да је и у Уставу и ЗУР-у дат систем, а да Закон о удруженом раду није до краја сагледан, нити је могао да буде до краја дат такав документ који ће обезбедити да све тече онако како је концепцијски замишљено. Свака критика, решење и доградња прихватљива је и могућа и мислим да је заједнички задатак свих нас да на томе радимо.

UDK — 347.2

др Радомир Д. Лукић,
редовни професор Правног факултета у Београду, у пензији

О ОРГАНИЗОВАНОСТИ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ И СМИСЛУ ЊЕНОГ НАЗИВА

Назвати друштвену својину — својином погрешно је у суштини, јер ниједан субјект као такав (ни држава ни друштво) немају овлашћења сопственика, тј. неограничено, право уобличено и заштићено право располагања средствима у „друштвеној својини". Друштво као субјект није правно организовано а држава може бити само субјект државне својине. Термин друштвена својина услед тога не изражава ништа друго него да сви грађани имају иста права према средствима у друштвеној својини. А то су: право на рад и сва права која отуд истичу, тј. право на производ свог рада у одређеном обиму, на управљање својим радом, итд.

Очито је да је ова једнакост у правима у нас само проглашена и да не може и неће бити задуго остварена. Довољно је навести незапосленост. Незапослен човек стварно (фактички) нема никаква права и више је привидан него стваран грађанин, члан социјалистичког друштва, јер

сва битна права грађанина или потичу од рада или се остварују само ако је човек запослен. Но, то је најгрубљи облик неједнакости. Има много других, мање упадљивих (неједнака зарада за исти рад, неједнакост у управљању друштвеном својином итд.).

Узроци који чине да друштвена својина није још ни изблиза остварена делимично су објективни, неизбежни; делимично субјективни и дају се избећи. Но, кад је реч о субјективним узроцима, треба, такође, имати у виду да су и они објективно неизбежни, тј. није могуће друштво без „субјективних грешака". И ове, последење, треба нарочито проучити. Њих има много. Примера ради треба навести рђаву организацију управљања том својином. Она је, кратко речено, преорганизирана. Сувише је органа, сувише је сложеног поступка одлучивања, сувише надлежности појединих органа и отуд њихове преоптерећености, сувише је вере у високу социјалистичку свест самоуправљача и отуд недостатак неких основних ограничења у управљању и одговорности и сл. Ту је значајан и посао правника, који би требало, у много већој мери, да буду добри правни техничари него политички идеолози и пропагандисти.

Треба добро проучити недостатке како наших правних прописа тако и наше правне науке у овој области. Прописе треба прецизирати, нарочито у области одговорности за рђаву управу овом својином. Теорију треба спустити на земљу и њоме утврдити право стање ствари, а не улепшавати стварност, која има своју законитост развоја. На данашњем ступњу развоја није могућа друга него „реална" друштвена својина, која је још много далеко од оне идеалне, која је кратко дефинисана на почетку. Ту реалну својину треба описивати и старати се да се бар она остварује у потпуности. Свако залетање у будућност, маколико да је потребно као указивање на циљеве које треба постићи, штетно је, што не значи да ту будућност не треба изучавати ни, нарочито, да не треба тражити средства којима се њен долазак може убрзати.

Између осталог, треба добро проучити стварно стање односа између носилаца друштвене својине (који су близу положају правог сопственика), тј. произвођача — самоуправљача, и потрошача, тј. целокупне масе осталих грађана, укључујући ту и саме произвођаче — управљаче као грађане — потрошаче, јер они то и јесу. Наша друштвена својина, одн. управљање њоме од стране произвођача, заснована је на претпоставци да су произвођачи и потрошачи идеално солидарни, с истоветним интересима. У ствари, између њих постоји сталан и често оштар сукоб интереса. У том сукобу су произвођачи далеко јача страна, а потрошачи недовољно заштићени, јер немају своје сопствене ефикасне организације (досадашњи покушај са саветима или конференцијама потрошача остали су неуспели). Озбиљан је и политички и правни задатак да се нађе решење овог питања, јер досад интересе потрошача заступа у ствари држава, што, између осталог, није добро и зато што је у њој, такође, веома јак утицај произвођача — самоуправљача. Требало би наћи одговарајуће облике организације потрошача (између осталог, треба мислити, нпр., на потрошачке задруге и њихове савезе и сл.).

Поред овог има и низ других питања која нису довољно добро решена и требало би их решавати према стварним односима, који су далеко од оних идеалних које замишљамо, а који ће настати тек у будућности.

UDK — 347.2755

др Алојзије Финжгар,
редовни професор Правног факултета у Љубљани, у пензији

ПРОБЛЕМ ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ КАО ГРАНЕ ПРАВА И НАСТАВНОГ ПРЕДМЕТА

Ако хоћемо определити место друштвене својине у нашем правном систему и настави, морамо узети у обзир одређене специфичности те институције.

Друштвена својина је, у првом реду, *комплексна појава.* То је напосе и економска и друштвено-политичка категорија. Питања друштвене својине изучавају не само правници већ и економисти и политиколози. Но, не само они, већ свако који приступи изучавању питања друштвене својине са правног гледишта мора водити рачуна и о неправним аспектима друштвене својине, јер је она и као правна категорија многострана појава. Одређена питања из области друштвене својине појављују се, више или мање, у разним правним гранама.

Друштвена својина и иначе *није једноставна појава.* Она, поред свега, има своју статичку и динамичну страну.

Динамичну страну друштвене својине представља она сама као нови продукциони однос који темељи на радничком самоуправљању у привреди и који се правно изражава у праву рада друштвеним средствима. Право рада друштвеним средствима садржи углавном право удруженог рада да користи продукцијска средства и друга средства рада у продукцији, у раду за стицања дохотка, право на распоређивање и расподелу дохотка у друштвено одређеним оквирима, те право присвајања дела тог дохотка нарочито у виду средстава за личне дохотке. За разлику од права својине, код друштвене својине где не постоји индивидуално већ друштвено присвајање, право својим прописима регулише начин присвајања и начин искоришћавања друштвених средстава у удруженом раду. *Статичку страну* друштвене својине представља она сама као друштвена средства, као средства која имају одређену намену, средства која су основа друштвеног рада и друштвене репродукције и намењена су задовољавању личних и заједничких потреба и интереса радних људи. Основно право које се односи на друштвена средства, на статичку страну друштвене својине, јесте право радника и других радних људи да управљају друштвеним средствима. Ово право управљања садржи нарочито и право коришћења и право располагања друштвеним средствима. Учињени су већ одређени покушаји да се адекватно захвате нови друштвено-својински односи. Тако су били уведени у наставне планове нови предмети друштвена својина и самоуправљање.

У свом реферату за научни скуп о теми „Југословенски правни систем и правне науке" у децембру 1979. год., у Новом Саду, осврнуо сам се на рад А. Фримермана: *Друштвена својина и самоуправљање у удруженом раду,* Београд 1979., и установио да се у том раду говори о друштвеној својини као друштвено-економском односу, о самоуправљању у удруженом раду и друштвеној заштити друштвене својине и са-

моуправљања у удруженом раду. Сам аутор наводи да у свом раду разматра друштвену својину у најопштијим видовима и то с политичкоправног, а не са других становишта, на пример са становишта привредног права, и да разматра друштвену својину и самоуправљање само у систему удруженог рада, а не у друштвеном систему у целини.

Други овакав рад је рад Ј. Мунћана: *Друштвена својина и самоуправљање*, Београд 1980. И тај аутор говори о друштвеној својини, о самоуправљању, о самоуправном уређивању друштвених односа и заштити друштвене својине и самоуправљања. Аутор додуше полази са шире концепције о друштвеној својини и самоуправљању као основима друштвеног уређења Југославије али се, углавном, ипак држи оквира који даје Закон о удруженом раду.

Основи овим покушајима да се захвате нови друштвено-својински односи на нови начин дао је проф. др Ј. Борђевић у свом раду: *Друштвена својина и самоуправљање*, Социјализам 1978. бр. 12, у коме истиче потребу да се друштвена својина издвоји из грађанског права и стави у везу са самоуправљањем, са самоуправним, друштвеним и правним односима и односима у удруженом раду.

Овакво решење било би прихватљиво, ако се задрже и даље посебно изучавају облици удруживања рада и средстава у Привредном праву и оно прошири на изучавање материјалних односа у удруженом раду и доходовне односе, а у Грађанском праву и даље разматрају односи у погледу коришћења друштвених средстава и располагања њима. Само на тај начин били би друштвено-својински односи у знатној мери барем обухваћени. Но и једно и друго не би се теоријски могло оправдати јер *друштвена својина није више имовинско-правна категорија* па се према томе не може изучавати ни у грађанском а ни у привредном праву које је само посебан део грађанског права.

Чињеница да је правним прописима регулисана с једне стране друштвена својина као друштвено-економски однос, а са друге стране друштвена својина као друштвена средства, упућује на то да би требало друштвену својину изучавати у *две правне гране*, које би се заснивале на два основна права радника, односно радних људи, која извиру из њиховог права на плодове свог рада и права на самоуправљање, тј. на право рада друштвеним средствима и на право управљања тим средствима.

У правној грани која би имала за основу *право рада друштвеним средствима* требало би говорити о праву рада друштвеним средствима и неким правима која оно обухвата, на пример, о праву одлучивања о пословима и средствима у целокупности односа друштвене репродукције и праву одлучивања о целокупном дохотку и распоређивању чистог дохотка, затим о свим облицима самоуправног удруживања рада и средстава, институционализованим и другим, о самоуправљању у удруженом раду, о самоуправним општим актима којима се уређују друштвено-економски и други самоуправни односи у организацији удруженог рада и у другим облицима удруживања рада и средстава. Иако је доходак у првом реду економска категорија, он је од значаја и за право, јер је резултат удруженог рада с друштвеним средствима. Према томе, у тој правној грани требало би разматрати и доходовне односе, питање

распоређивања дохотка и чистог дохотка и питање учешћа у заједничком приходу и заједничком дохотку. Овамо би могли сврстати и начелна разматрања о повезивању материјалне производње и друштвених делотности које се врши на основу слободне размене рада. Овамо иде и друштвена заштита друштвене својине и самоуправних права. У оквиру ове гране треба размотрити и повезивање самосталног личног рада у систему самоуправног удруженог рада.

Ова правна грана могла би се назвати „право самоуправног удруживања рада и средстава" или, можда, и „право удруженог рада".

Правне односе у погледу друштвених средстава треба разматрати у посебној правној грани која би имала за основу *право управљања друштвеним средствима,* а могла би се звати „право друштвених средстава". У тој правној грани требало би изучавати појам друштвених средстава, врсте друштвених средстава, било обзиром на природу и намену (средстава за рад и пословање, средстава за заједничку потребу, средства за опште потребе), било обзиром на расподелу друштвених средстава на поједине субјекте (друштвена средства у друштвеном правном лицу и друга друштвена средства), поједина друштвена средства (ствари, новчана средства, материјална права), право управљања друштвеним средствима, право, обавезе и одговорности друштвено правних лица у правном промету друштвених средстава, правни режим појединих друштвених средстава (ствари у општој употреби, природна богатства, грађевинско земљиште, пољопривредно земљиште, шума и шумско земљиште, стамбене зграде и станови, пословне зграде и пословне просторије, средства за рад и пословање, средства за рад органа управе, средства ЈНА, природна и културна добра) и судска заштита друштвених средстава.

Но тиме још није обухваћен онај део друштвено-својинских односа који се односи на расподелу средстава за личну и заједничку потрошњу радника и на стицање личног дохотка. Ова питања требало би изучавати у посебној правној грани, *радном праву.*

Но и на овај начин не би били обухваћени сви посебни прописи који се односе на средства за задовољавање заједничких потреба и на средства за задовољавање општих друштвених потреба, но у њима се говори у посебним правним гранама у којима се изучавају делатности од посебног друштвеног интереса, социјална права, финансијско право и сл.

Остаје још питање у ком обиму би требало да се друштвена својина обрађује у уставним прописима. Ако се прихвати заступано гледиште о двема основним правним гранама из области друштвене својине потребно би било у *уставном праву* говорити о друштвеној својини уопште нарочито о њеним различитим аспектима и напосе о економском и друштвено-политичком аспекту.

А када би се прихватило да сви односи из области друштвене својине чине једну правну грану, било би пожељно да предложене две основне правне гране буду барем *посебни наставни предмети.*

UDK — 342.076.12+347.2

др Верољуб Рајовић,
редовни професор Правног факултета у Београду

ЗАШТИТА САМОУПРАВНИХ ПРАВА И ДРУШТВЕНЕ СВОЈИНЕ

У вези предмета о коме се расправља, говорићу само о делу који се односи на заштиту самоуправних права и друштвене својине, како се тај део иначе назива у оквиру предмета Друштвена својина и самоуправљање на нашем факултету (Правном факултету у Београду) имајући у виду програм и план, односно искуства која постоје у вези с њима на нашем факултету. Изнећу и своје схватање о томе како би то требало уредити убудуће, како за наш, тако и за друге факултете у земљи, код којих овај предмет постоји.

На нашем факултету део који носи назив „Заштита самоуправних права и друштвене својине" обухвата:

1) Организацију заштите

Општа учења

— Појам и садржина заштите друштвене својине и самоуправљања; самоуправна кривичноправна и други основи заштите.
— Заштита друштвене својине и самоуправљања као саставни део јединственог система општедруштвене заштите.

б) Остваривање и заштита самоуправних права

— Редован облик заштите (интерно остваривање заштите); заштита путем органа самоуправљања; заштита путем осталих органа самоуправљања; заштита путем осталих органа (унутрашња арбитража и друго).
— Друштвена заштита самоуправних права („екстерна заштита"); органи друштвене заштите (органи друштвенополитичке заједнице; друштвени правобранилац самоуправљања; судови удруженог рада; остали органи — редовни судови, синдикална организација и др.).

в) Облици и мере друштвене заштите

— Привремени карактер облика и мера друштвене заштите;
— Привремене мере скупштине друштвено-политичке заједнице (услови за предузимање привремених мера; врсте и садржина привремених мера, трајање и друго);
— Одлуке самоуправних органа, унутрашње арбитраже, судови удруженог рада и др.

г) Решавање спорова који се нису могли решити редовним путем (мешовито решавање)

— Претпоставке за покретање поступка;
— Органи за решавање спорова;
— Облици решавања спорова.

д) Надзор над законитошћу рада самоуправних организација и заједница (органи, садржина и мере надзора).

2) Поступак заштите

— Поступак пред судовима удруженог рада;
— Поступак пред унутрашњом арбитражом;
— Поступак пред другим органима.

То је интегрални текст програма.

Број часова недељно сразмеран је обиму програма и износи око 20% укупног броја часова одређених за предмет у целини, што износи око 16 часова годишње. Слично је и са наставом на последипломским студијама на Смеру друштвена својина и самоуправљање, с тим што се посебно предвиђа сразмеран број часова из области заштите друштвене својине, а посебно из дела који обухвата самоуправљање.

Карактеристично је да смо већ након прве године од увођења предмета установили да Поступак заштите није целисходно обухваћен овим предметом како из суштинских, тако (посебно) из педагошких разлога. Наиме, овај предмет је код нас на другој години студија, а поступци су на трећој и (већином) на четвртој години студија. Из тих разлога овај део је „враћен" у предмет Грађанско процесно право који се код нас налази на четвртој години студија и који је раније (пре увођења предмета Друштвена својина и самоуправљање) био саставни део тог предмета. Такво стање је и данас.

У уџбенику који обрађује предмет Друштвена својина и самоуправљање, због обима који је произашао из целовитог програма тог предмета, део који се односи на заштиту такође није у складу са (предвиђеним) програмом. Истина, ту су одступања мања.

Све су то разумљиве ствари ако се има у виду да се ради о предмету који је још увек у процесу формирања, било у односу на предмет као такав, или и у односу на релације овог и других предмета на нашем Факултету.

Ваља указати на чињеницу да је било схватања (па и одређених предлога) да се сва материја која се односи на остваривање и заштиту друштвене својине и самоуправних права обухвати једним новим и обавезним предметом који би се изучавао најраније на трећој години студија. Тврдило се да би то било вишеструко корисно. Пре свега, то би било садржински и педагошки оправдано, што се иначе показало као мана код усвојеног програма. Даље, тиме би се целовито обухватила заштита друштвене својине и самоуправних права што би условило „разграничења" ове материје и других предмета у којима се на било који начин ова материја обрађује. Најзад, имала се у виду чињеница да се не поклања довољно пажње остваривању друштвене својине и самоуправних права, што је на супрот томе видно изражено када је у питању изучавање приватне (личне и сл.) својине, те би се увођењем новог предмета све то поправило. Пошто су ови покушаји пропали, било је мишљења да би требало увести макар један опциони предмет са сличном садржином, независно од постојећих предмета и програма предмета

Друштвена својина и самоуправљање. И то није прихваћено. Основни разлог био је у томе да ствари још нису довољно „сазреле" за тако нешто и да све треба препустити будућности.

Један од оних који су заступали становиште о увођењу једног новог (обавезног или опционог) предмета био сам и је лично. До данас нисам променио мишљење.

Програм и план истог или сличног предмета који постоји на другим факултетима у земљи нисам имао прилике да проучим. Из уџбеника (односно других учила) који служе за изучавање тог предмета на одговарајућим факутетима може се понешто (иако, свакако, не у целини) назрети. На основу тога лично сам уверен да је материја која се односи на остваривање и заштиту друштвене својине и самоуправних права врло скромна. За то, вероватно, има разлога, можда и зато што се та питања (делом) обрађују у оквиру материје других предмета.

Ипак, у том погледу, наш Факултет иде доста даље.

У најкраћим цртама, на крају, изнећу своје погледе на проблем о коме говорим.

Дубоко сам уверен да је за наше друштво неприхватљиво поклањање веће пажње приватној (личној) него друштвеној својини односно самоуправним правима. Дипломирани правници на свим факултетима у земљи добијају далеко више знања из класичних предмета. То се понајвише односи на приватну својину где су, понегде, изучавања доведена да савршенства. То доводи до тога да често имамо класичног (државног) правника, а то је неодрживо.

Отсваривање, односно заштита, друштвене својине и самоуправних права представља саставни део суштине, бића ових основних и водећих институција нашег система. Њихово неизучавање, или непотпуно изучавање, представља осакаћење знања наших дипломираних правника, што има озбиљне последице (пре свега) у пракси. Из тих разлога сматрам да део кривице за постојеће стање у нашем друштву, у вези са слабом заштитом самоуправних права и друштвене својине, сносимо и ми као васпитно-образовне, односно научне институције.

Изучавање остваривања и заштите својине и самоуправних права кроз један посебан, обавезан предмет, поред пружања целовитог знања из ове области омогућило би даља изучавања ове материје на научној основи. То би представљало велику корист и за науку и за праксу нашег друштва. Гледано кроз органе, односно институције и (делом) прописе, о остваривању и заштити друштвене својине и самоуправних права, с правом се може рећи да смо земља без премца у свету. Насупрот томе, пракса показује да (друштвена) својина и самоуправна права нису адекватно заштићена, односно остварена. Са приватном (личном) својином ситуација је драстично боља, што је ван сваке логике.

Према свему изнетом сматрам да би на свим факултетима у земљи требало да постоји посебан предмет који би проучавао остваривање и заштиту самоуправних права и друштвене својине. И то са садржином која би била веома слична, ако не и истоветна, за разлику од материје која би се обухватила предметом који би обрађивао друштвену својину и самоуправна права као материјално-правне категорије где би могло бити разлике, обзиром на могућност да се поједине материје изу-

чавају и у другим предметима. Из садржинских и педагошких разлога изучавање ове материје припада последњим годинама студија. Разуме се да би се у оквиру овог предмета изучавала и процедура која је по суштини различита од класичне (државне) судске и друге процедуре. Што се тиче приговора (додуше они потичу из „ранијег" времена) да још треба сачекати, јер нема довољно „материјала" за овај предмет, сматрамо га неоснованим. Дубоко смо уверени да материје за такав предмет има довољно — како научне, односно стручне, тако и законодавне, односно из праксе самоуправних субјеката. На то указују и практичне потребе нашег друштва.

Све што је о остваривању и заштити друштвене својине и самоуправних права овде речено, указује на потребу дубљег сагледавања (и) овог питања кроз један вид општејугословенског скупа. Да би се то остварило нужно је одржати саветовање (или неки други начин размене мишљења и искустава) на коме би учествовали не само представници факултета, него и појединци из научних институција, односно органа и организација и др. Мешовит састав учесника расправе омогућио би да се дође до складнијег односа између научног, односно стручног, виђења ове проблематике и практичне потребе нашег савременог друштвеног развитка, односно његових будућих потреба.

UDK — 35+329

Соња Ивошевић,
студент последипломских студија на Правном факултету у Београду

МЕЂУСОБНИ ОДНОСИ ОРГАНА УПРАВЕ РАЗЛИЧИТИХ ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКИХ ЗАЈЕДНИЦА(*)

1. Етимолошки посматрано, реч *орган* изведена је од старогрчке речи „органом", што значи оруђе, средство, па би овим изразом требало означавати оруђе или инструмент путем којег и преко којег се обавља нека делатност(1). Најчешће се врши разликовање органа на државне и недржавне („друштвене"), с тим да се обе категорије могу даље класификовати по различитим критеријумима. Државни органи су делови државне структуре организовани за вршење „државне власти". Под органима управе се у овом раду подразумевају државни органи који су образовани за вршење управне функције као своје основне делатности(2).

2. *Органи управе,* као посебна врста организоване групе, успостављају се кроз процес организовања. Од више основних фаза овог процеса (дефинисање циља, образовање групе људи, обезбеђивање средстава, успостављање организационе структуре и утврђивање положаја групе)(3), у овом раду нас посебно интересује последња, која се састоји у утврђивању односа органа управе као организоване групе према другим државним органима, недржавним субјектима и грађанима. Међусобни односи органа управе могу се посматрати као односи органа истог „нивоа" или као односи „виших" и „нижих" органа, тј. као хоризонтални и вертикални односи.

3. *Положај органа управе* зависи од карактера политичког система одређене земље и различит је у централизованим и децентрализованим државама(4). У централизованим системима односи централних и нецентралних (периферних) органа заснивају се на начелу хијерархије. *Центра-*

(*) Наградни темат поводом Дана Републике — 29. новембра, награђен првом наградом Универзитета у Београду 1983. године. Рад је за потребе објављивања скраћен.

(1) Вид. Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр. 50. Исто схватање заступају и Иво Крбек, *Правно јавне управе ФНРЈ*, књ. I, Загреб, стр. 50 и Стеван Лилић, *Организација јавне управе*, Београд, 1980, стр. 61.

(2) Вид. Павле Димитријевић, *op. cit.* стр. 53. Интересантно је да овај аутор прави разлику између „носилаца" и „вршилаца" одређене делатности, при чему носиоце делатности одређује као субјекте којима је та делатност основна, због које су и организовани (стр. 49).

(3) Детаљније вид. Павле Димитријевић, *Елементи управног права*, Београд, 1980, стр. 34.

(4) Вид. Никола Стјепановић, *Административно право, општи део*, Београд, 1954, стр. 161.

лизам се, у зависности од ширине овлашћења централних органа у односу на периферне, јавља као крути централизам и као деконцентрација. *Децентрализација* (у класичном смислу) има за последицу да локални органи, као облик територијалне децентрализације, врше и послове сопственог („локалног") делокруга, којима се задовољавају ужи интереси и послове пренетог („централног") делокруга — државне послове, којима се задовољавају шири (општи) интереси. У области локалних послова државни органи врше само надзор над законитошћу (*да би се очували интереси шире заједнице*, а истовремено остварио бар минимум самосталности локалних органа). Када се ради о пословима пренетог делокруга, централни органи имају према локалним сва хијерархијска овлашћења, као према државним органима истог нивоа(5). Садржину *хијерархијског начела*, које неки писци сматрају за битно обележје управе, чине извесна *овлашћења* виших (претпостављених) у односу на ниже (потчињене) органе. Ова овлашћења се најчешће састоје из: 1) права контроле законитости и целисходности аката, што се испољава у могућности одобравања поништавања и мењања аката потчињених органа; 2) права издавања конкретних наређења и општих упутстава; 3) права дисциплинског кажњавања за лакше повреде службене дужности, односно за дисциплинску неуредност и 4) права решавања сукоба надлежности између потчињених органа(6).

Супротно начелу хијерархије у односима органа управе је *начело самосталности* и међусобних права и дужности утврђених уставом и законом, што је у нашем политичком и правном систему последица особених решења и нових димензија које добија начело децентрализације.

Питање положаја органа управе може се поставити како у простој (унитарној), тако и у држави организованој на федеративном начелу. За државу са федеративним уређењем карактеристично је постојање две категорије политичко-територијалних јединица — федерације („савезне државе") и одређеног броја федералних јединица. Основно питање сваке државе са федеративним уређењем је, по мишљењу израженим у теорији, питање међусобног односа органа ове две категорије политичко-територијалних јединица(7).

4. Специфичност наше земље као сложене заједнице, организоване на федеративном начелу је последица карактера њених саставних делова — друштвено-политичких заједница, које више нису „само политичке, већ исто тако и економске и социјалне заједнице... То више нису ниже и више, већ уже и шире заједнице, па зато ни њихови органи више нису нижи и виши органи, него органи ужих и ширих заједница"(8). Ово указује на битно другачији начин регулисања односа органа ових заједница, као и на непостојање хијерархије.

---

(5) Више о томе вид. код Павла Димитријевића, *Односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница*, „Анали Правног факултета у Београду", бр. 1—2/1981, стр. 94.

(6) Вид. Никола Стјепановић, *op. cit*, стр. 163.

(7) Више *о томе* вид. Златија Букић-Вељовић, *Уставно-правни проблеми расподеле функције између федерације и федералних јединица*, „Анали Правног факултета у Београду", бр. 1—2/1974, стр. 136.

(8) Гашо Мијановић, *Уставни основи међусобних односа органа различитих друштвено-политичких заједница*, „Правна мисао", бр. 9—10/1982, стр. 11—12.

5. Међусобни односи органа управе различитих друштвено-политичких заједница мењали су се и развијали од хијерархијских (по Уставу ФНРЈ из 1946. године, што се огледало у постојању двоструке подређености органа управе — хоризонтално: свом органу власти и вертикално: вишем органу управе, као и у установи савезно-републиканских министарстава у одређеним областима) до односа заснованих на начелу права и дужности утврђених уставом и законом (по Уставном закону из 1953, Закону о државној управи из 1956, Уставу СФРЈ из 1963, уставним амандманима, Уставу СФРЈ и уставима република и покрајина из 1974, Закону о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе из 1978. године, као и у републичким и покрајинским законима о управи)(9).

6. Међусобни односи органа управе заснивају се на уставној поставци о *организационој самосталности и функционалној повезаности* ових органа(10). Устав одређује да се уставом и законом утврђују права и дужности органа управе у погледу извршавања закона и других прописа и општих аката, као и контроле извршавања тих аката. Уставну одредбу да се међусобни односи органа управе различитих друштвено-политичких заједница заснивају на правима и дужностима утврђеним уставом и законом, односно статутом општине, даље разрађује Закон о основама система државне управе... додајући при том да се ови односи заснивају и на *„сарадњи, међусобном обавештавању и договарању"* (чл. 62).

По једном мишљењу израженом у теорији(11), односи права и дужности јављају се као односи сарадње (у свим питањима од заједничког интереса) и као односи надзора (у погледу извршавања закона и других прописа). По овом мишљењу, да би се осигурало потребно функционално јединство управног апарата у целини (што у централизованим системима обезбеђује хијерархијски принцип), потребно је прецизирати садржину односа сарадње и снабдети их снагом *„правне обавезе"*, а не задржати их на нивоу „корисних" и „факултативних" контаката(12). То је и учињено у чл. 149. Устава СФРЈ и чл. 64. Закона о основама система државне управе... који предвиђају овлашћења органа коме је сарадња одбијена да о томе обавести извршни орган који према њему врши законом одређена права.

Одредбе о сарањи органа управе различитих друштвено-политичких заједница разрађују и републички и покрајински закони о управи. Тако Закон о државној управи (СР Србије) предвиђа у чл. 105. да „републички органи управе остварују сарадњу и договарање са општинским органима у питањима од заједничког интереса, размењују искуства, усклађују своје акције и програме рада и развијају друге облике непосредне сарадње", међу којима посебно место заузима пружање стручне помћи(13).

(9) Изузетно, хијерархијски принцип се задржао у организацији ЈНА и у односу подручних и централних органа.

(10) Вид. Борђи Цаца, *Односи републичких и општинских органа управе*, „Општина", бр. 1—2/1980, стр. 35 и 44.

(11) Павле Димитријевић, *op. cit*, стр. 98.

(12) Павле Димитријевић, *op. cit*, стр. 99.

(13) Чл. 106. Закона о државној управи, „Службени гласник СР Србије", бр. 9/1980.

По мишљењу проф. П. Димитријевића, овим законским одредбама нису исцрпљени сви облици међусобне сарадње, већ могу постојати и „други" облици помоћи и сарадње", који се огледају, пре свега, у обавези међусобног информисања органа управе (што је изричито наведено као дужност у оквиру међусобне сарадње органа управе исте друштвено-политичке заједнице(14).

Извесни аутори(15) сматрају да у ову категорију односа, поред наведених, спадају и стручно усавршавање кадрова у управи, правна помоћ, давање инструкција и упутстава и авокација.

Другу основну категорију међусобних односа органа управе различитих друштвено-политичких заједница чине, по класификацији проф. Димитријевића, односи *„надзора"*(16), органа управе ширих заједница над радом општинских органа у вези са извршавањем закона и других прописа.

За наш друштвено-политички и правни систем је карактеристично разликовање категорија „непосредног извршавања" од „одговорности за извршавање"(17), што се огледа у могућности да један пропис непосредно извршавају органи једне, а да за то буду одговорни органи друге друштвено-политичке заједнице.

Савезне законе могу извршавати савезни органи и органи у републикама и покрајинама, а за то могу бити одговорни савезни и републички, односно покрајински органи. Устав СФРЈ у чл. 274, ст. 1. одређује да савезне законе, за чије извршавање одговарају савезни органи, непосредно извршавају ови органи при чему их савезни закон може овластити да на територији републике или покрајина оснивају подручне органе и организационе јединице), а органи у републикама и покрајинама, када је то савезним законом одређено. Код ове категорије савезних закона се питање односа савезних органа управе са органима република и покрајина најчешће и не поставља.

Другу категорију савезних закона чине они, за чије извршење су одговорни савезни органи, а непосредно их извршавају органи у републикама и покрајинама (чл. 274, ст. 4. Устава СФРЈ). У овом случају савезни органи могу савезним законом добити овлашћење да дају обавезне инструкције надлежним републичким и покрајинским органима, врше инспекцијске послове и да сами непосредно изврше одређени управни посао, ако би његово неизвршење могло изазвати теже штетне последице (чл. 275. Устава СФРЈ)(18).

Трећу категорију савезних закона чине они за чије су извршење одговорни органи у републикама и покрајинама и непосредно их извршавају ти органи. Устав СФРЈ у чл. 273, ст. 1. одређује да савезне законе и друге прописе извршавају органи у републикама и покрајинама (оп-

(14) Вид. Павле Димитријевић, *op. cit*, стр. 101.

(15) Борђи Цаца, *op. cit*, стр. 40.

(16) О појму надзорних односа вид. Павле Димитријевић, *op. cit*, стр. 106.

(17) Вид. Бранислав Ивановић, *О неким питањима изградње и остваривања самоуправног правног система и међусобних односа органа различитих друштвено-политичких заједница*, „Правна мисао", бр. 9—10/1982, стр. 71.

(18) Проф. Димитријевић ову ситуацију сматра ванредним надзорним односом, за разлику од редовног, који се успоставља између републичких, одн. покрајинских и општинских органа, *op. cit*, срт. 103.

штински) и одговорни су за њихово извршавање, ако Уставом СФРЈ није предвиђено да те законе и друге прописе непосредно извршавају савезни органи. На сличан начин одредбу о презумптивној надлежности општинских органа за извршавање закона и других прописа садрже и републички и покрајински устави (чл. 281. Устава СР Србије). Прописе о извршавању ових савезних закона доносе републички и покрајински органи, а савезни органи могу, ако су за то изричито овлашћени савезним законом, да доносе прописе о техничким мерама и вођењу евиденције, као и друге прописе којима се у интересу целе земље обезбеђује јединствено спровођење тих закона (чл. 273, ст. 2. Устава СФРЈ). Међусобни односи савезних органа и органа управе у републикама и покрајинама у погледу извршавања савезних закона заснивају се на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању (чл. 273, ст. 3, Устава СФРЈ). Општински органи су, према чл. 309, ст. 1. Устава СР Србије дужни да обезбеде извршавање закона и других аката и мера републичких органа у пословима из њихове надлежности и да сарађују са њима. Међусобни односи републичких и општинских органа заснивају се на правима и дужностима утврђеним републичким уставом и законом, при чему републички, односно покрајински органи (по чл. 108. Закона о државној управи СР Србије) врше надзор и предузимају мере за обезбеђење извршавања закона и других прописа за чије су извршавање надлежни општински органи управе и у том циљу могу да траже од општинских органа извештаје, податке и обавештења о стању у одговарајућим областима управе и начину спровођења утврђене политике и извршавању закона и других прописа, односно да непосредно остварују увид у рад ових органа. Када републички орган управе у вршењу права надзора утврди да општински орган не извршава законе и друге прописе за чије извршавање је надлежан, овлашћен је да упозори тај орган и одреди рок у коме се утврђено стање има отклонити, а ако оцени да је то неопходно — и да обавести извршни орган скупштине општине (чл. 109. Закона о државној управи СР Србије). По одредби чл. 309, ст. 2. Устава СР Србије, Република може само законом оснивати на територији општине републичке органе управе за вршење појединих управних послова из надлежности Републике и прописивати обавезу општини да оснива органе за вршење послова из надлежности Републике или послове од општег интереса за Републику из надлежности општине. У „пословима од општег интереса за Републику"(19) републички органи управе имају право и дужност да надлежним општинским органима дају обавезне инструкције за извршавање послова за које су овлашћени законом и за примењивање закона и других републичких прописа, да непосредно или преко других органа изврше инспекцијски или други управни посао из надлежности органа општине (ако их ти органи не врше, а невршење тог посла би могло изазвати теже штетне последице), као и да траже извештаје, обавештења и податке о извршавању закона и других прописа (чл. 311, ст. 2. Устава СР Србије, чл. 110 Закона о државној управи СР Србије). Посебна овлашћења републичких органа према општинским предвиђена су за случај *тзв. ванредних околности*(20), када на основу

(19) Више о овоме вид. код Николе Стјепановића, *Управно право СФРЈ*, Београд, 1978, стр. 757.

(20) Вид. Никола Стјепановић, *ор. cit*, стр. 756.

одлуке извршног већа републички органи могу непосредно да организују и руководе одређеним акцијама и укључују у њих своје раднике и раднике општинских органа, као и да одређују или непосредно предузимају друге мере које захтевају околности на угроженом подручју (чл. 393. Устава СР Србије, чл. 111. Закона о државној управи СР Србије).

У СР Србији јављају се и специфични односи — *односи републичких и покрајинских органа управе,* који се заснивају на међусобној сарадњи, обавештавању и договарању, као и на правима и дужностима утврђеним републичким уставом и законом (чл. 295, ст. 1. Устава СР Србије). Органи у покрајини су одговорни за извршавање и примењивање на територији покрајине републичких закона који се примењују на целој територији републике (чл. 294). Ако органи управе у покрајинама не извршавају републичке законе или друге републичке прописе за чије извршење су одговорни, Извршно веће Скупштине СР Србије ће о томе упознати одговарајући орган покрајине и предузеће друге мере у оквиру својих права и дужности (чл. 295). Републички органи управе у редовним ситуацијама опште са општинским органима преко одговарајућих покрајинских органа, а у хитним случајевима (послови народне одбране, државне безбедности и други случајеви када би могла да настане ненакнадива штета) могу општити непосредно са тим органима, о чему обавештавају одговарајући покрајински орган (чл. 296).

Устав СФРЈ помиње још два облика друштвено-политичких заједница, које су шире од општине, а уже од републике, односно покрајине. Ради се о *регионалним и градским заједницама општина.* Ове заједнице могу се образовати на принципу добровољности и солидарности, а може постојати и обавеза општина да се удружују(21). Овде ћемо посветити пажњу односима органа регионалних и градских заједница општина које имају карактер друштвено-политичких заједница и органа других друштвено-политичких заједница. Ове заједнице могу, поред изворних овлашћења утврђених уставом, имати и овлашћења која на њих пренесу удружене општине и република. У оквиру послова које овим заједницама повери република, њихови органи имају према општинским органима иста права и дужности као и републички органи. Републички органи управе имају према органима ових заједница у оквиру послова које су заједницама повериле општине иста права и дужности као и према општинским органима(22).

По другој класификацији међусобних односа органа управе различитих друштвено-политичких заједница(23), поред функционалних односа (који су по садржини шири од појма „односи сарадње" код проф. Димитријевића), постоје још и надзорни односи (који обухватају оцену законитости прописа општинских органа, управни надзор и надзорно решавање у управном поступку), инстанциони односи који настају у поступку по жалби) и организациони односи. Ове три посебне категорије односа (надзорни, инстанциони и организациони) по обиму се углавном поклапају са категоријом односа надзора у вези са извршавањем закона и других прописа код проф. Димитријевића.

(21) Вид. Мирко Мисовић, *Односи органа регионалне и градске заједнице општина и органа других друштвено-политичких заједница,* „Правна мисао", бр. 11—12/1982, стр. 77—89.

(22) Мирко Мисовић, *op. cit,* стр. 84.

(23) Борђи Цаца, *op. cit,* стр. 44 и даље.

7. У нашем друштвено-политичком систему усвојена је *концепција о постојању „ширих" и „ужих" друштвено-политичких заједница,* чији међусобни односи се не заснивају на надређености и подређености, већ на *међусобним правима и дужностима.*

Из ове концепције нужно произилази да се односи органа различитих друштвено-политичких заједница (па и органа управе) не могу заснивати на претпостављеним правима вишег органа у односу на нижи (што је карактеристично за хијерархијске односе), већ да органи управе ширих друштвено-политичких заједница према органима ужих друштвено-политичких заједница могу имати само она права (и дужности) која су им уставом, законом и статутом општине изричито дата.

Друга група основних принципа на којима се успостављају односи органа управе (начело сарадње, међусобног договарања и обавештавања, самосталности органа у оквиру његових овлашћења, одговорности скупштини друштвено-политичке заједнице и претпоставка надлежности за извршавање закона у корист органа управе општине) произилази из доследног спровођења начела федерализма и децентрализације.

Детаљност и обухватност нормирања, и поред бројних недостатака ових прописа (који се огледају у понављању, неодређености и непрецизности, што је у теорији и пракси већ уочено) указује на велику пажњу која је код нас овом питању посвећена.

ЗАСЕДАЊЕ КОМИТЕТА ЗА ПРИМЕНУ ЉУДСКИХ ПРАВА

У Институту Анри Динан *(Instutut Henry Dunant)* у Женеви је, 7. и 8. марта 1984. одржано прво заседање Комитета за примену људских права *(Enforcement of Human Rights Law Committee)* светског Удружења за међународно право *(International Law Association ILA)*. Комитет(1) је образован одлуком Извршног савета ILA од 23. октобра 1982. Том приликом му је стављено у задатак да употпуни рад о људским правима за време ванредног стања који је започео претходни Комитет за људска права(2).

Занимљив је историјат овог проблема. О њему се жучно расправљало приликом доношења основних аката о људским правима као што су Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода (1950) и Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966). Оба акта садрже одредбе које допуштају државама да у изузетним приликама ограниче уживање признатих права и слобода. Расправа је обновљена после првих пресуда Европског суда за људска права у којима се, нарочито у првој, дотиче и овај проблем(3), да би нарочити замах добила после увођења ванредног стања у већем броју земаља(4). Тако је он избио у први план уместо дотадањег пређутног подразумевања у расправама о обавезама држава или правима и дужностима појединаца(5). Најзад су се њиме позабавиле и међународне организације, како међувладине (на пр. Уједињене нације(6) тако и невладине(7). Међу

(1) Има 26 чланова и 2 заменака. Из Југославије су чланови др Слободан Миленковић и др Момир Милојевић а заменик је др Ернест Петрич.

(2) Образован одлуком Извршног савета ИЛА од марта 1965. после позива Економског и социјалног савета УН (1963) да се допринесе ширењу и унапређењу људских права путем истраживања и на други начин, посебно у погледу њихове примене *(enforcement)*.

(3) О томе M.-A Eissen, *Le premier arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme*, „Annuaire français de droit international" 1960, pp. 444—497. Објављена у „Revue générale de droit international public", 1961. № 1. Вид. такође R. Pelloux, *L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire De Becker*, „Annuaire français de droit international", 1962, pp. 330—346. Прву теоријску анализу даје J. Velu, *Le contrôle des organes prévus par la Convention européenne des droits de l'homme sur le but, le motif et l'objet des mesures d'exception dérogeant à cette Convention*, „Mélanges offerts à Henri Rolin", Paris 1964, pp. 462—478.

(4) Вид. на пр. S. Marks. *La notion de période d'exception en matière des droits de l'homme*, „Revue des droits de l'homme", 1975, № 4, pp. 821—858; — *Les principes et normes des droits de l'homme applicables en période d'exception*. „Les dimensions internationales des droits de l'homme", Paris, Unesco, 1978, pp. 197—233; — R. Higgins, *Derogations under Human Rights Treaties*, „British Yearbook of International Law", 1976—1977, pp. 281—320.

(5) На пр. R. Cassin, *De la place faite aux devoirs de l'individu dans la Déclarations universelledes droits de l'hòmme*, „Mélanges offerts à Polys Modinos" Paris 1968, pp. 479—488; — H. A. Cohn, *The right and duty of resistance*, „Human Rights Journal", 1968, № 4, pp. 491—517; — E. Schwelb, *The nature of obligations of the States parties to the International Covenant on civil and political rights*, „René Cassin amicorum discipulorumque liber I. Problèms de protection internationale des droits de l'homme", Paris 1969, pp. 301—324; — D. Colard, *Essai sur la problématique des devoirs de l'homme*, „Revue des droits de l'homme". 1972, № 2—3, pp. 333—373.

(6) На пр. Поткомисија за спречавање дискриминације и заштиту мањина. Вид. N. Questiaux, *Study of the implications for human rights of recent developments concerding situations known as states of siege or emergency*. E/CN.4/Sub. 2/1982/15. of 1982. July 27rth; — E.-I. A. Daes, *The individual duties to the community and the limitations of human rights and freedoms under article 29 of the Universal Declaration of Human Rights*. E/CN./4Sub. 2/432/Rev. 2, New York 1983. На овогодишњем заседању Комисије за за људска права је усвојила списак држава које су увеле ванредно стање и једну резолуцију.

(7) На пр. Међународна комисија правника *(International Commission of Jurists)*. *States of emergency. Their impact on human rights*, Geneva 1983

невладиним организацијама Удружење за међународно право се овим проблемом почело бавити такорећи узгред.

Наиме, на њега је први пут указао председник Поткомитета за проучавање регионалних проблема у спровођењу у живот људских права Субрата Рој Чаудури *(Subrata Roy Chowdhury)* у усменој уводној речи на 58. Конференцији Удружења за међународно право у Манили, 28. августа 1978(8). У резолуцији усвојеној на другој радној седници, од 1. септембра 1978, поштовање људских права и слобода за време ванредног стања је истакнуто као дужност држава(9). На основу тога се у извештају наредној, 59. Конференцији овај проблем разматра на првом месту (Поглавље А), обухватајући најопштија питања као што су: проглашавање, трајање, војни прописи, опсадно стање и заштита појединаца(10). Та питања су подробније разрађена у извештају 60. Конференције (Део I)(11).О томе је у уводној речи доста говорио председник Поткомитета за регионалне проблеме Чаудури(12) а на овај проблем се осврнуло и више говорника. Комитет за људска права је, са своје стране, предложио да у програм њеовог рада уђе и питање несталих лица, што је делимично везано за ванредно стање.

Свакако да је све то утицало да Извршни савет ILA новом комитету повери завршетак започетог проучавања. За известиоца је одређен председник тада распуштеног Поткомитета за регионалне проблеме и члан новог комитета Чаудури. Тако је један у почетку крајње споредан проблем у широком склопу заштите људских права сада постао самосталан предмет истраживања. На то су највише утицале знатно измењене прилике. Стање које је по замисли твораца међународних аката о људским правима допуштано као изузетно постало је сурова стварност у животу многих народа. Правне норме замишљене као „заштитне клаузуле" добиле су најширу примену уместо одредаба које би требало нормално да се примењују. Стога је разумљиво да правна наука не може да остане равнодушна према бројним питањима која се у вези с тим постављају. У таквим околностима је Чаудури (крајем 1983) израдио опсежан нацрт извештаја (71 страна текста с проредом и 7 страна фуснота без прореда) који је достављен свим члановима Комитета као и другим истакнутим појединцима и неким невладиним организацијама ради примедаба и предлога. Основу за његову израду представљали су како резултати досадањих истраживања тако и примедбе са Конференције ILA у Монтреалу (1982) и нове студије о овом проблему које су се у међувремену појавиле(13). Нацрт садржи: кратак увод (стр. 1—3), минималне стандарде људских права у време ванредног стања (стр. 63—71) и фусноте (стр. 71—78). Сва питања су обрађена у облику правних правила или начела с дужим теоријским коментарима којих такође има доста и у фуснотама.

На три радне седнице у току два дана Комитет је разматрао примедбе које су доставили многи чланови Комитета, истакнути стручњаци у области људских права, национални огранци ILA и међународне невладине организације. Разуме се да су разматране и све усмене примедбе присутних. Разматрана су само суштинска питања. Сва су разматрана свестрано уз учешће свих присутних. Заузиман је заједнички став и усвајана одговарајућа формулација. У раду је испољен висок степен разумевања према сваком мишљењу које је проистицало из различитих правних традиција. Захваљујући томе текст је у великој мери ослобођен неких двосмислености и најасноћа које би могле да се политички различито тумаче. То не значи да је извештај постао аполитичан. Он у целини доследно изражава општи политички став да се за време ванредног стања морају у пуној мери примењивати одговарајуће одредбе Међуна-

(8) *ILA, Report of the Fifty-eighth Conference,* Manila 1978, pp. 139—140.
(9) *Исто,* стр. 1—2.
(10) *ILA, Report of the Fifty-ninth Conference,* Belgrade 1980, pp. 90—101.
(11) *ILA, Report of the Sixtieth Conference,* Montreal 1982, pp. 88—100.
(12) *Исто,* стр. 113—115.
(13) Вид. бел. 6 и 7.

родног пакта о грађанским и политичким правима како би се избегле злоупотребе сваке врсте. При том је несумњиво да су поједини учесници имали у виду праксу у неким државама али су сва правила постављена уопштено тако да једнако важе за све земље. Постизање сагласности је било нарочито олакшано у случајевима када је више чланова Комитета имало истоветне или сличне примедбе. Захваљујући свему томе Комитет је успео да нека начелна питања јасније постави.

То је, пре свега, истицање да се не може препустити државама да по свом нахођењу предвиде која ће права и слободе поштовати за време ванредног стања, како би се могло закључивати на основу формулација нацрта извештаја као што су: *»(e) some constitutionally guaranteed rights and fredoms shall remain non-derogable...«* (стр. 15) *»The constitution of every State shall provide...«* (стр. 24). Овиме је известилац желео да истакне обавезу држава да уставима предвиде права и слободе човека од којих неће моћи да одступе као и гарантије за то. Очигледно је имао у виду међународне уговоре који су наметали државама такву обавезу (међу њима и уговори о заштити мањина после првог светског рата). Међутим, док је у уговорима јасно истакнут правни основ обавезе чак и кад се изричито не наводи дотле то није случај с другим актима. Напротив, у реченицама као што су наведене нагласак (тежиште) је на речи „устав" који свака држава може суверено да мења. Због тога су оне измењене тако да се јасно каже да је реч о обавезама које проистичу из међународног права и да то није у искључивој надлежности држава.

Насупрот томе Комитет се трудио да води рачуна и о питањима која су у надлежности држава. У том погледу није прихваћен став известиоца о томе који су органи надлежни за проглашавање ванредног стања и надзор, како регуларности проглашавања тако и режима који важи за то време (стр. 15—16). Комитет је стао на становиште да међународно право не може да прописује надлежност државних органа. То важи и за њихов међусобни однос (стр. 27). Системи држава се у том погледу разликују. Међутим, истакнуто је да, без обзира да ли се ради о јединству или подели власти, постоји несумњив утицај органа који проглашава ванредно стање. Пракса показује да су и парламенти накнадно одобравали увођење ванредног стања и предузете мере а и редовни судови осуђивали за кршење правила уведених за време ванредног стања. Стога питање орана за надзор има релативну вредност. Главно је по уставу надлежни органи нормално обављају послове из своје надлежности. При том је постигнута сагласност да се под називом „законодавац" или „законодавна власт" подразумевају сви органи овлашћени да доносе нормативне акте, укључујући инокосне органе (шефови државе или владе, министри, гувернери, управници и сл.). На тај начин је овај појам проширен и не односи се искључиво на колегијалне органе, посебно оне непосредно изабране од становништва (на пр. скупштине или парламенти). Тиме је ублажен став известиоца да парламенти (скупштине) *морају* да заседају за време ванредног стања, што није увек могуће (нарочито не за време рата који је иначе један од разлога за проглашење ванредног стања). Решење је нађено у томе да им се *мора омогућити* да раде. То подразумева и поштовање парламентарних имунитета (да се не би спречавали да учествују у раду посланици који се противе увођењу ванредног стања), чиме се ипак унеколико залази у област унутрашње надлежности држава али само у облику захтева да се обезбеди функционисање, односно остваривање улоге коју прописују устави. Исто важи и за судове (стр. 16—17). Пре свега поставља се питање гарантија за независно и непристрасно суђење. У вези с тим је изражено неповерење у војне судове (стр. 54). О томе ће се расправљати на састанку стручњака у Сиракузи, од 30. априла до 4. маја 1984, који организују Међународна комисија правника, Међународно удруживање за кривично право и друге међународне и националне невладине организације.

Ово је питање врло осетљиво јер треба установити како се употребљава снага државног апарата. То питање још није довољно проучено ма колико била развијена наука о држави. Ту треба разликовати

две ствари: 1) надзор над проглашавањем ванредног стања, нарочито надлежност и разлоге, и 2) надзор над применом правила која важе за време ванредног стања, нарочито у погледу права и слобода грађана. Када се говори о надзору најчешће се има у виду ово друго. Међутим, оба вида чине минималне стандарде који важе за ванредно стање.

Питање је осетљиво стога што представља један вид односа између унутрашњег и међународног правног поретка. Тај однос се најчешће своди на питање колико међународна заједница може да има увида и да утиче на понашање у оквирима држава. У досадашњим напорима се мало одмакло од надзора националних органа који су деловали у име међународне заједнице на основу некакве полуделегиране надлежности. Ово је нарочито важно на свеопштем плану на коме још није постигнуто оно до чега се дошло у регионалним оквирима. Питање је да ли је могућа нека врста посматрача. У садашњим околностима, ако би се то прихватило, више би изгледа имале невладине установе. Питање је очигледно више политичко него правно. То показује врло слаба или никаква реакција држава према деловању међународних организација у областима које су државе све доскора сматрале искључиво својим. Тако се разматрање појединих питања и усвајање докумената не сматра више мешањем у унутрашње ствари држава. Тако је и Комисија за људска права UN на овогодишњем заседању усвојила списак држава које су увеле ванредно стање и једну резолуцију. Питање је у којој је мери на то утицала студија Међународног удружења правника која садржи преглед мера у земљама у којима је проглашено ванредно стање(14). Да ли државе не реагују само зато што их усвојени документи правно не обавезују? Без обзира на то они заслужују пажњу због чињеница које наводе. То је важно и за Југославију због мера које су морале бити предузете на Косову. Наведена студија Међународног удружења правника их наводи на основу југословенских службених извора(15) али је свакако потребан коментар да би се видело које су мере предузете у вези с ванредним стањем а које би се примењивале у свакој прилици.

Расправу је изазвало неодређено значење израза „ванредно стање „de facto" па је он замењен нешто јаснијим: „ванредно стање које није формално објављено". Исто тако је усвојена примедба више чланова Комитета да се слобода савести и вероисповести наведе према члану 18, ст. 1. Пакта о грађанским и политичким правима тако да јасно изражава слободу избора и опредељивања која подразумева и право на неопредељивање. Усвојена је формула слична поменутој одредби Пакта.

Тиме је отворено значајно питање: да ли Комитет треба да се строго држи постојећих правила општег међународног (уговорног и обичајног) права или може да узима у обзир и правила регионалних (европског и америчког) правних поредака, па чак и да иде даље од њих, не држећи се усвојених формула? У писменим примедбама и усмено писац ових редова је заступао уже гледиште сматрајући да регионална правила не могу бити наметана читавој међународној заједници. Свакако да би било корисно упоређивање општих и регионалних правила у доктринарним расправама да би се указало на сличности и разлике. Из тога проистичу значајне правне последице: 1) користиле би се у највећој могућој мери дефиниције из пактова, о људским правима и других сличних аката, 2) права и слободе би се наводили по редоследу који је усвојен у тим актима и има своју логику, 3) изоставили би се права и слободе који нису обухваћени чланом 4, ст. 2. Пакта о грађанским и политичким правима, или произлазе из регионалних извора.

Комитет је у потпуности прихватио само да максимално користи дефиниције опште важећих текстова. У погледу редоследа остало је отворено ког се акта придржавати. Највећу тешкоћу представља различит редослед у два најчешће навођена акта: Свеопштој декларацији о људским правима и Међународном пакту о грађанским и политичким

(14) Вид. бел. 7.

(15) Извор нав. у бел. 7, стр. 84—85.

правима. Од известиоца је затражено да то питање поново размотри, водећи рачуна о повезаности права и слобода који захтевају заједнички коментар. Највише је расправљано питање правних извора. Преовладало је мишљење да Комитет треба да полази од постојећег али и да истовремено подстиче унапређење и развој међународног права. Стога се не може задржати само на Пакту о грађанским и политичким правима већ мора узимати у обзир и Свеопшту декларацију и друге акте. Уважавајући неспорну потребу за развојем у свим областима, па и у области права, мора се пре свега водити рачуна о међународном праву које су створиле државе полазећи од својих интереса. Због тога се постојеће право може критиковати али је ипак оно једино важеће и применљиво. Те две ствари треба јасно разликовати. У нацрту извештаја се указује на више случајева неусклађености правних правила и када је реч о ванредном стању.

Тако, на пример, члан 4, ст. 2. Пакта о грађанским правима не забрањује за време ванредног стања одступање од одредаба које се односе на права на личну слободу и сигурност (чл. 9) и право на човечно поступање у случају хапшења (чл. 10). Нацрт извештаја и ова права уврштује у ред оних која се морају поштовати и за време ванредног стања (стр. 36—44) и захтева да уставни пропишу гарантије за њихово поштовање (стр. 37—38). Несклад у схватањима је очигледан. Творци Пакта су полазили од потреба за безбедношћу па им није било тешко да се сложе да ванредно стање значи ограничавање неких основних права, укључујући право на слободу. Стога ово право, као и још многа друга, није заштићено чланом 4, ст. 2. Пакта о грађанским и политичким правима. Да не би било забуне треба рећи да није ништа боље ни у западној Европи чији је систем заштите у целини савршенији од свеопштег. Одговарајућа одредба члана 5. Европске конвенције (1950) такође није обухваћена чланом 15. који се односи на ванредно стање. Видљиво је одакле потичу одредбе о ванредном стању. Међутим, данас се то питање посматра другачије. Да је члан 9. Пакта наведен у његовом члану 4, ст. 2. могла би се Аргентина правно успешније оптуживати за нестанак великог броја лица. Чини се да је много већи пропуст творца Пакта што у његов члан 4, ст. 2. нису уврстили члан 10. јер се према ухапшенима мора увек човечно поступати, без обзира на прилике у којима су лишени слободе. С друге стране тиме је вештачки прекинута логичка веза између чланова 8. и 11. Пакта чијих се одредаба државе морају придржавати и за време ванредног стања. Чуђење је у толико веће да није гарантовано човечно поступање а да је истовремено забрањено хапшење због неизвршења уговорних обавеза (чл. 11), што је иначе ретко где примењивано и у нормалним приликама па правна забрана у овом случају нема већи стварни значај.

Исто важи и за раздвајање чланова 14. и 15. Пакта о грађанским и политичким правима. Члан 4, ст. 2. Пакта забрањује одступање од члана 15 (начело законитости у кажњавању) али не и од члана 14 (право на правично суђење). Известилац сматра да чине целину па их разматра заједно (стр. 51—58), што је прихватио и Комитет. Чини се да се губе из вида неке суштинске разлике између наведених одредаба. Члан 14. садржи гарантије за правично суђење у нормалним приликама, поред осталог и брзо обавештавање о оптужби и суђење без одлагања. Очигледна је намера да се лица лишена слободе заштите од прекомерно дугог држања у затвору и не ретко пуштања без икаквог објашњења. Добар део одредаба овог члана би требало да се примењује и за време ванредног стања пре свега гарантије у погледу времена потребног да се припреми одбрана, слободан избор браниоца, коришћење преводиоца, право на постављање питања сведоцима, претпоставка невиности и сл.). Међутим, непотребно је захтевати брзо суђење у ванредним приликама које се, поред осталог, баш тиме одликују. Због тога би се са више основа могло рећи да је члан 4, ст.2. Пакта о грађанским и политичким правима требало да садржи неке делове члана 14 (као у случају члана 8) можда све изузев тачака а) и в) става 3. Утолико пре што највећи део одредаба члана 15. представља логичан наставак члана 14, ст. 7. Стога

је Француска предлагала да се цео члан 14. уврсти у члан 4, ст. 2. Пакта али то није усвојено. Занимљиво је да Међународна комисија правника у својој студији истиче да је за време ванредног стања често суспендовано право на брзо обавештавање о оптужби(16). Не наводи се на основу чега се то тврди, утолико пре што је добро познато да се ванредно стање одликује суђењем по кратком поступку. У томе је опасност а не у предугом чекању на оптужбу и суђење. Стога не би требало подстицати брза суђења, нарочито ако се истовремено залаже за давање потребног времена за припремање одбране. На томе треба да буде тежиште у ванредним приликама, што предвиђају и допунски протоколи из Женевске конвенције од 1949 (1977)(17). Није нимало случајно што Н. Кестио у својој студији не помиње рокове за оптужбу и суђење међу начелима или правилима која треба да важе у ванредном стању(18). Нема сумње да би вредело проучити питање важности правила ратног права с обзиром на разликовање међународних и унутрашњих, с једне, и односа према домаћим и страним (нарочиито непријатељским) држављанима, с друге стране.

Уместо тога члан 4, ст. 2. Пакта обавезује државе да и у ванредним приликама поштују право човека на правну личност (чл. 16). Известилац је, међутим, ишао и даље па је у нацрт извештаја унео и елементе из чланова 7. и 26. Пакта о грађанским и политичким правима и члана 12, ст. 1. Пакта о економским, социјалним и културним правима, иако се ове одредбе, строго узев, не морају да примењују за време ванредног стања.

Осим тога у нацрт извештаја унета су и друга права из пактова, на пример, породична (чл. 23—24. Пакта о грађанским и политичким правима) па чак и права која нису предвиђена пактовима (на пр. право на држављанство и право на учешће у управљању). У том погледу је очигледан утицај Свеопште декларације о људским правима. Он се огледа и у фразеологији (на пр. помиње се „демократско друштво") која је разумљива у акту који садржи начела а не правно-техничке одредбе.

Развој позитивноправних правила је разумљив када је реч о најосновнијем људском праву — праву на живот. Искористивши све могућности које пружа члан 6. Пакта о грађанским и политичким правима, известилац је учинио корак даље у разради идеје о укидању смртне казне. Полазећи од одредбе члана 6, ст. 6. он истиче да се ни у ванредном стању не би могла увести смртна казна ако већ не постоји у једној земљи (стр. 31—32). То у Пакту није изричито речено али јасно произилази из његове изричите забране ограничавања, односно умањивања обавеза држава садржаних у члану 6. који се иначе односи на „земље у којима смртна казна није укинута" (чл. 6, ст. 2).

Већи продор се није могао учинити у погледу изрицања и извршења смртне казне изречене малолетницима (испод 18 година) и трудним женама. Остало је забележено у коментару да би требало забранити и изрицање смртне казне трудним женама у интересу њихове деце (стр. 35). Међутим, проблеми су мало замагљени убацивањем несталих лица (стр. 32—33, 35), што је само делимично повезано а много више се односи на право на слободу и сигурност.

Свакако да ће расправу изазвати и идеја да се смртна казна не може изрећи за „политичка и њима повезана кривична дела" (стр. 32). Овде су тешкоће више политичке него правне. Многе државе одбацују поделу кривичних дела на „политичка" и неполитичка (мада се у јавном жаргону говори о „политичком криминалу"). С друге стране кривична дела с политичким обележјем са сматрају за најтежа, поготово због опасности да се дела тероризма објашњавају некаквим политичким побудама. Комитет је прихватио став известиоца али у овом погледу је потребна велика опрезност.

(16) *Исто*, стр. 424—426.
(17) Чл. 75. Протокола I,чл. 6. Протокола II.
(18) Нав. у бел. 6, стр. 45.

Разумљиво је што Комитет, чинећи извесне напоре у правцу развоја међународног права, није био у стању да потпуније осветли нека постојећа правила. Остала су још нека отворена питања, како начелна тако и конкретна.

Пре свега остао је још недовољно одређен појам ванредног стања (стр. 3—4). Треба признати на додатну тешкоћу причињавају знатне разлике између француског и енглеског текста члана 4, ст. 1. Пакта о грађанским и политичким правима. Једино је јасно да се поменута одредба мора што уже тумачити. То одговара и природи ванредног стања које се, иначе, још назива „изузетним" *(état d'exception; state of exception)*

Поред тога није јасан домашај не само члана 4. него и Пакта у целини. Пре свега може се поставити питање да ли се допуштена ограничења односе само на Трећи део Пакта (права и слободе) или на све одредбе Пакта, нарочито мере надзора над његовим спровођењем у живот. А то може да повлачи и одредбе Факултативног протокола. По свему изгледа да се имају у виду ограничења само у погледу Трећег дела. Друго питање се односи на примењивање Пакта за време рата. О томе нема никаквих одредаба, па би било логично да се примењује. Међутим, посредно би се могло оправданије закључити да је за време рата могуће ограничавање примене Трећег дела јер рат може да буде разлог за проглашавање ванредног стања (што је избегнуто да се каже у Пакту али је изричито речено у Европској конвенцији). Наравно да то ограничење не би могло да важи за одредбе изричито наведене у члану 4, ст. 2. Пакта. Осим тога треба имати у виду да се за време рата примењују правила ратног права, посебно хашке и женевске конвенције и њихови допунски протоколи од 1977. године.

Разумљиво је да творци Пакта нису могли ближе да објасне шта значи да државе могу у ванредном стању да предузимају мере које „нису неспојиве с другим обавезама које им намеће међународно право и које не повлаче дискриминацију засновану искључиво на раси, боји коже, полу, језику, вери или друштвеном пореклу" (чл. 4, ст. 1). Ни Комитет није могао да одговори на питање које су то међународне обавезе. Очигледно је реч о свим осталим обавезама изван Пакта а не само онима које се односе на недискриминацију. Међутим, у конкретном случају се може поставити питање ако је реч о истим правима и слободама предвиђеним у више аката. На основу Пакта од њих би се могло одступити али би се морали поштовати ако произлазе из других аката!

И поред свих напора у нацрту извештаја је остало неразјашњено питање односа између међународног права и његових извора, пре свега општих правних начела. Известилац није ушао у разматрање зашто се у ставу 1. члана 15. помиње међународно право а у ставу 2. истога члана општа правна начела. Ово је било потребно зато што се у коментару неопрезно каже да поменута начела (ваљда зато што имају свој основ у унутрашњим правним поредцима) „могу али не морају бити призната као правила међународног права" (стр. 58). При том се губи из вида да се као општа правна начела сматрају само она која произлазе из правних правила „признатих од заједнице народа" (чл. 15, ст. 2). Отуда је неприхватљив позитивистички приступ по коме је потребно некакво посебно признавање важности овако насталим правилима, односно начелима.

Комитет је доста времена посветио расправљању о значењу израза „превентивно хапшење" или „превентивно притварање" (стр. 37, т. 3). Питање је наметнула пракса јер га државе практикују и у нормалним приликама кад год оцене да то захтевају интереси безбедности или други разлози (на пр. пред посете истакнутих страних државника, велике свечаности и у другим изузетним приликама). У склопу општих мера за појачање безбедности на удару су не само бивши криминалци већ и проститутке и уопште лица за која се претпоставља да *би могла* да буду опасна иако раније нису учинила никакво кривично дело. Јасно је да се мора тражити разумна мера између разлога безбедности и поштовања основних личних слобода. Ово питање захтева дубље проучавање јер је овакво хапшење понекад бивало неограничено дуго. Комитет није могао

да одговори на питање када би овакво притварање могло да буде допуштено ни колико дуго би могло да траје. Предложено је да се ограничи на највише 7 дана али се одмах постављају питања да ли је то реално, од када ће се рачунати и шта ће се сматрати превентивним хапшењем.

Из тих разлога је потребно више разрадити право на слободу од ропства и потчињености које је у нацрту извештаја добило неоправдано скромно место (стр. 29—31). Ово утолико пре што је оно уврштено изричито међу права и слободе које државе не могу ограничити ни за време ванредног стања (чл. 8, ст. 1—2).

*

Као што се види још нису разјашњена сва питања која се постављају у вези с ванредним стањем. Ипак највећи део посла је обављен. Комитет је усвојио највећи број суштинских примедаба док ће техничке и језичке примедбе председник и известилац непосредно унети у текст. На основу тога сачиниће се коначна верзија извештаја за предстојећу 61. Конференцију, крајем августа 1984. у Паризу, на којој се очекује занимљива расправа како о досадањим резултатима тако и о питањима која су још остала отворена. Верујемо да ће извештај Комитета представљати добру основу за то.

М. Б. Милојевић

ЧЕТВРТИ КОНГРЕС ПОЛИТИКОЛОГА ЈУГОСЛАВИЈЕ

У Београду је 7. и 8. јуна 1984. године, у Сава-центру, одржан IV конгрес политиколога Југославије. Покровитељство и организацију овог значајног скупа политиколога из целе земље преузели су: Савез удружења за политичке науке Југославије, Југословенски центар за теорију и праксу самоуправљања „Едвард Кардељ", Факултет политичких наука у Београду и Марксистички центар организације СК Београда. Највећи део послова око организовања IV конгреса успешно је обавио Савез удружења за политичке науке Југославје, са седиштем у Београду.

На Конгресу су обрађене следеће теме: 1. Противуречности и њихово превазилажење у политичком систему социјалистичке демократије (општа тема), 2. Однос политике и економије (округли сто), 3. Демократија и социјализам (округли сто), 4. Политичке институције и самоуправљање (округли сто) и 5. Политичке науке и положај политиколога у југословенском друштву (округли сто).

Конгрес је отпочео са радом уводним рефератима које су поднели: др Марјан Рожич. председник Савезне конференције ССРНЈ, др Јован Борђевић, председник Савеза удружења за политичке науке Југославије и Весна Парезановић, студент-политиколог.

Поздрављајући учеснике Конгреса др Марјан Рожич је у свом излагању посебну пажњу посветио актуелном друштвеном тренутку, кретањима у друштву и месту ССРНЈ, као и значају политичких наука у истраживањима која се предузимају у циљу сагледавања стања и утврђивању могућности развоја друштвено-политичког система као целине.

Полазећи од сложености и вишезначности израза и појма политика, др Јован Борђевић је у свом излагању, које је илустровао примерима из историје друштвене и политичке мисли, указао на читав низ противуречности које су присутне у данашњем политичком систему социјалистичке демократије. Према оцени др Борђевића, основна противуречност у нашем друштвено-политичком систему изражена је у постојању дуализма између државе и самоуправљања, при чему државна власт ослоњена на бирократију ограничава аутономни развој самоуправљања. Решење се мора тражити не само у слабљењу функција државе, сматра др Борђевић, већ и у успостављању чврстих основа самоуправљања и развијању његове сопствене снаге. С друге стране, превазилажење противуречности у структури и функционисању федерације може се постићи пре свега јачањем јединствене улоге радничке класе и демо-

кратизацијом друштвенополитичког система; само на тај начин може да се задовољи нужан захтев за разликовањем федерализма и конфедерализма. Најзад, трећа битна противуречност, према др Борђевићу, постоји у односу између партијског монополизма и облика и механизма демократског рада и одлучивања, проистеклих из самоуправљања. У том смислу, разрешавање се може остварити демократизацијом партије и доследним спровођењем самоуправљања и друштвено ефикасне контроле у свим процесима одлучивања.

Студент-политиколог Весна Парезановић је, говорећи о улози политичке науке и политиколога у друштву, своје излагање усредсредила на лош социјални положај политиколога, а посебно на њихове слабе могућности за запошљавање.

Учесници Конреса су наставили са радом истог дана одржавањем пленарне седнице чија је тема била: Противуречности и њихово превазилажење у политичком систему социјалистичке демократије. Пленарној седници су председавали: др Најдан Пашић, др Ибрахим Омерпашић и др Јован Мунћан.

У уводном излагању др Борђевић је говорио о могућим путевима за превазилажење постојећих противуречности. Указујући на различита историјска решења и моделе, др Борђевић је истакао да је неопходно што пре пронаћи решења за превладавање констатованих противуречности. Само на тај начин политички и друштвени систем социјалистичке демократије може да се развија и даље изграђује.

После уводног излагања учесници Конгреса су информисали скуп о резултатима својих истраживања, као и о личним запажањима.

На крају првог дана рада Конрса одржана је Скупштина Савеза удружења за политичке науке Југославије. У раду скупштине су учествовали делегати републичких и покрајинских удружења. На Скупштини је усвојен Статут Удружења, изабрано је ново председништво, а за председника са двогодишњим мандатом поново је изабран др Јован Борђевић.

Другог дана рад се одвијао за округлим столовима. Тема првог округлог стола била је: Демократија и социјализам. Председавао је др Брана Ивановић. Уводну реч је дао др Миодраг Вишњић. Тема другог округлог стола била је: Однос политике и економије у југословенском друштву. Председавао је др Антон Вратуша, а уводну реч је дао др Бранко Царатан. Тема трећег округлог стола била је: Политичке науке и положај политиколога у друштву. Председавао је др Адолф Бибич, а уводну реч је дао др Станислав Гроздanић. Најзад, тема четвртог округлог стола била је: Политичке институције и самоуправљање. Председавао је др Борђи Цаца, а уводну реч је дао др Стојан Томић.

У раду округлих столова учествовао је велик број делегата, који су изнели вредна и занимљива запажања о ситуацији која обележава наш систем социјалистичке демократије.

IV конрес политиколога Југославије остаће упамћен због времена у којем је одржан, а то је време у коме су противуречности у политичком и друштвеном систему социјалистичке демократије нарочито наглашене, као и због избора тема које одражавају тренутак у коме је одржан. Добро је што теме нису само актуелно, већ и научно и проблемски интониране. У њима се преламају и одсликавају сви проблеми који су у нашој науци и даље отворени, као и тешкоће са којима нас суочава пракса. Најзад, треба истаћи радни карактер Конгреса, као и његову добру организованост и оптимално коришћење времена. Међутим, треба истаћи да је у разговорима, који су замишљени као „округли сто", најчешће изостајао истински, непосредан дијалог, аргументовано супротстављање учесника разговора, конструктивна поларизација. Уместо тога, понуђена су најчешће илустративна, аргументована и инспиративна појединачна разматрања у форми „малих" реферата, тако да се о разговорима за округлим столовима може пре говорити полазећи од збира излагања, него од синтезе до које су дошли учесници. На крају, у садржинском смислу, много је већа пажња посвећена указивању на противуречности, њиховом уочавању и описивању, а мање проналажењу правих могућности, средстава и мера, за њихово превладавање.

Р. Васић и Д. Митровић

Reinhart Peter: DIE BEFRAGUNG DES BESCHULDIGTEN IM STRAFPROZESS, Verlag Peter Lang AG, Bern, 1978, p. 193.

Дело Petera Reinharta *Испитивање окривљеног у кривичном поступку* представља докторску дисертацију аутора прихваћену на Факултету за правне и економске науке Универзитета у Берну. То је податак о карактеру овог дела које, по својој садржини, представља монографску обраду једног значајног питања у кривичном поступку — положаја окривљеног. За познаваоце швајцарског кривичног процесног права није нова чињеница да је организација судова, судског поступка и правосуђа у надлежности појединих кантона (према члану 64. Устава Швајцарског савеза од 29. маја 1874. године) и да се, стога, поставља питање основног опредељења — обрада свих правно регулисаних кантоналних кривичних процеса или издвајање само неких од њих. У том погледу аутор се определио за другу варијанту, а његов конкретни избор односи се на кривични поступак кантона Солутерна регулисаног Законом од 7. јула 1970. године који је ступио на снагу 1. јануара 1971. године. Оправдање за овакав избор основе свога рада, аутор налази у томе, што закон поменутог кантона представља изразит пример модерног постављања положаја окривљеног. Многи ставови аутора прихватљиви су не само за процесни систем који је он обрадио, већ и за наше кривично процесно право, као и неких других држава, јер представљају опште захтеве савремене процесне теорије с обзиром на положај личности, па и окривљеног, у друштву уопште. У даљем излагању биће, на одговарајућем месту, указано на те ставове за које се може рећи да имају својство универзалних законодавних и научних поставки.

Монографија садржи три веће целине које носе следеће наслове: 1. Исказ окривљеног као доказно средство (стр. 3—43), 2. Дужности окривљеног (стр. 43—91) и 3. Испитивање окривљеног (стр. 91—190). У оквиру тих поглавља детаљније су обрађена питања која су у најтешњој вези са наведеним основним темама.

У првом поглављу проучен је положај окривљеног у кривичном поступку, његов исказ и признање. Те теме разрађене су према одговарајућем распореду мањих целина које садрже скуп сродних питања. Тако се код положаја окривљеног издваја, у првом реду, његова дефиниција, а затим однос између јавних и индивидуалних интереса. Ауторова дефиниција окривљеног ослања се на дефиницију овог субјекта коју налазимо код познатих процесуалиста (Peters-a, Meyer-a, Walder-a и др., стр. 4—5). Када говри о сукобу јавног и индивидуалног интереса у кривичном поступку, аутор има у виду општи интерес друштва да спречи повреде права или, бар, да их објасни и казни њихове учиниоце, с једне стране и да заштити интерес појединца, пре свега невино оптуженог, као и трећих лица која су индиректно умешана у злочин, с друге стране. Решење овог антагонизма нужно захтева веће или мање ограничење једне или друге интересне сфере (стр. 6). Исказ окривљеног обрађен је, пре свега, са историјског аспекта, затим у светлости најчешћих разлога неистинитог и непотпуног исказа, као и правила *in dubio pro reo* (стр. 19—30). Посебна пажња посвећена је признању окривљеног. По мишљењу аутора, о потпуном признању можемо говорити само онда, ако оно обухвата све чињенице које су неопходне за примену права и ако оно

може да послужи као једини основ судске одлуке (стр. 31). Уз то, аутор издваја податке на које се односи потпуно признање и саветује поступак у случају непотпуног и опозваног признања, да би на крају указао на значај и оцену признања, као и његов однос према осталим доказима (стр. 32—41).

У другом поглављу изложене су дужности окривљеног. Као полазна основа за то аутору је послужила уставна одредба о слободи личности и, из ње произашла поставка *„presumptio boni viri"*. Због тога он негира постојање било какве дужности окривљеног да учествује у поступку (стр. 43). Извесне дужности које се, ипак, могу издвојити (дужност окривљеног да се појави пред судом и да омогући предузимање истражних радњи) представљају, по аутору, теме за расправу коју он до детаља и развија (стр. 44—61). При томе је аутор посебну пажњу посветио правном основу поменуте дужности, иако је она по њему, истовремено и право окривљеног, да би ово поглавље завршио излагањем о последицама изостанка окривљеног са главног претреса.

Што се тиче исказа окривљеног, аутор је с лакоћом обрадио његову дефиницију и форму, док је питање о правној природи овог исказа (да ли је то дужност исказивања или право окривљеног да ћути) означио као спорно позивајући се, пре свега, на контроверзу која у том погледу постоји у литератури (Walder, Pfenninger и др.). Наведен проблем настаје без обзира да ли је правна норма, која регулише овај институт, *lex perfecta* или *imperfecta* (стр. 66). Аутор се, ипак, опредељује за констатацију да постоји дужност исказивања у форми *lex imperfecta* јер је окривљени, и поред признате слободе да исказује, низом мера фактички принуђен да говори ако жели да избегне штетне последице. На пример, ћутање окривљеног може бити разлог за одређивање или продужење притвора (стр. 69, 81). Даље оправдање ове дужности аутор види у томе што једна друга дужност окривљеног — дужност појављивања пред судом — има смисла само тада ако се такав окривљени и обавеже на давање исказа. Исто тако, у кривичним поступцима Швајцарске нема изричите одредбе о праву окривљеног да ћути или о заштити таквог права (стр. 70, 72). Следећа дужност која је, као и претходна већ у свом наслову под знаком питања, дужност је истинског исказивања, према аутору, такође дате у форми *lex imperfecta* (стр. 86).

Треће поглавље аутор посвећује самом испиту окривљеног. При томе је, за разлику од претходна два одељка у којима преовлађује правна и правно-социолошка анализа, у овом одељку аутор указао и на неке ставове криминалистичке тактике који се односе на саопштавање свих доказа који стоје против окривљеног, а не само оних који представљају основе сумње (стр. 99). Ова излагања пропраћена су и објашњењима која припадају психологији исказа окривљеног јер указују на узроке његовог различитог понашања пред судом (нпр. лажан исказ окривљеног, стр. 89 и др.). Такође је указано на изричито забрањене методе за испитивање окривљеног, као и на дозвољене принудне мере (стр. 106—116). Аутор је, затим, пратио испитивање окривљеног у појединим фазама (откривање кривичног дела, истрага и главни претрес), указујући на особености сваке од њих (нпр. већа важност првог испита, круг субјеката који могу да присуствују испиту, право постављања питања окривљеном, место испитивања окривљеног и записник о том испиту, стр. 127—171).

Вредност ове књиге је двострука: она даје приказ правног регулисања једног значајног питања у кривичном поступку одређене државе, а исто тако садржи низ теоретских ставова који су прихватљиви и за кривично процесне системе осталих земаља (нарочито ставови који се тичу психологије исказа окривљеног). У научној обради наведене теме аутор је правилно доводио у везу уставне и процесне норме, као што је указивао и на њихову моралну садржину. Поједини ставови аутора могу бити подвргнути критици код обраде неких питања (нпр. његово објашњење одсуства дужности окривљеног да говори истину и права окривљеног на лаж, стр. 88—89). Међутим, циљ било ког приказа, па и

овог, није полемика са аутором, већ коректна информација о садржини његовог рада и најважнијим ставовима које он изражава било да их преузима од других теоретичара, додајући им нове аргументе, било да их самостално формулише. Исто тако, аутору се могу поставити одређене замерке и у погледу тога што није увек поштовао захтев о потпуној садржинској повезаности појединих процесних института, па, отуда, у одређеним понављањима није увек обухватио све што је у најтешњој вези са неким од њих (нпр. није обрађено право окривљеног на одбрану која чини основу његовог положаја у кривичном поступку). Ипак, у целини посматрано, аутор је остварио кохерентну и заокружену целину о основној теми коју обрађује.

др Загорка Симић-Јекић

Гај: ИНСТИТУЦИЈА латински текст и превод, посебно за правнике, Обрад Станојевић, Нолит 1982., стр. 330.

Анали су пропустили да на време региструју један значајан културни догађај: прво објављивање у Југославији потпуног текста и превода једнога од најзначајнијих извора за изучавање класичног римског права — Гајевих *Институција*. Иако је прошло већ скоро две године од тога догађаја, сматрам да није касно, и још за много година неће бити касно, да се о њему нешто каже, да се подвуче његов значај и да се тако читаоцима скрене пажња на њега. Зато сам се одлучио да овим кратким приказом томе допринесем у мери у којој ми моје радне могућности дозвољавају.

Прво на шта желим да скренем пажњу јесте изванредан Предговор у којем се говори о Гају, његовом значају, његовом делу уопште, а посебно о *Институцијама*. Он је кратак (18 страница) али пун, садржајан, аргументован и убедљив, укратко онакав какав се могао очекивати од аутора књиге *Gajus Noster*, односно од једног од најбољих савремених познавалаца Гаја и његовог дела. Јер, само изванредан познавалац може о нечему писати подједнако добро и обимну студију и кратак приказ.

Гај је имао судбину која често задеси људе чије идеје и настојања иду далеко испред времена у којем живе. За живота недовољно признат (није имао *ius publicae respondendi* — право да даје јавна мишљења о појединим питањима која су судије морале поштовати) ни цењен (само један савременик се позива на његово мишљење). Неку стотину година касније постаје један од петорице највише цењених класичних правника. Члан је „сената мртвих", обилно је коришћен у свим тада састављеним правним зборницама. Спада међу неколико највише цитираних правника у Дигестама, а Јустинијанове *Институције* су само прерада и допуна његових. Данас његове *Институције* представљају трајну вредност културне баштине човечанства.

У чему је величина Гаја и његових *Институција?* Најкраће речено: он је први правник (ако изузмемо неке покушаје Цицерона, који није био учени правник? — *iurisprudent*, већ адвокат) који је право посматрао у целини као јединствени систем узајамно повезаних правних норми и приступио његовом историјском и теоријском (научном) проучавању. Тако су настале његове *Институције*, које су прво историјско и теоријско правно дело, не само римског, него права уопште које нам је, бар до данас, познато.

Римски правници, па и они најпознатији (Помпоније, Паул или Улпијан, на пример) нису се бавили класификовањем ни дефинисањем правних установа. Говорили су да је свако дефинисање у грађанском праву опасно *(Omnis definitio in iure civili periculosa est)*. Примењујући правне норме, они нису из њих извлачили опште принципе чијим би тумачењем и применом решавали поједине спорове, него су сваки поје-

дини случај решавали казуистички, руководећи се при том конкретном целисходношћу решења које предлажу, а не применом општих правних принципа извучених из правног система.

Са Гајем и његовим *Институцијама* почиње „визија права као складног система правних норми" које он групише у оне које се односе на лица *ius quod ad personas pertinet)*, оне које се односе на ствари *(ius quod ad res pertinet* (и оне које се односе на тужбе *(ius quod ad actiones pertinet)*. Ова трипартитна подела права, која је и до данас сачувала своју вредност, дала је и основну структуру Гајевих *Институција*, с тим што је о другој, највећој групи (о праву које се односи на ствари) говорио у два дела (у II и III коментару). Тако је добио четири дела књиге, који су приближно сличне дужине.

Гај је творац (истина не у *Институцијама*, него у једном каснијем делу *(Res quotidianae)* поделе облигација на оне које настају из деликата и оне које настају из разних других основа *ex variis causarum figuris)*, која се и данас одржава у уџбеницима данашњег позитивног права.

У Гајевим *Институцијама* се први пут среће подела уговора на реалне, вербалне, литералне и консенсуалне, која се врло дуго одржавала у уџбеницима, па и данас се среће. Гају дугујемо и основе данашње теорије уговора. По речима једног врло угледног холандског романисте Ф. Шулца (F. Schulz) „широко схваћена Гајева концепција уговора била је страна класичним правницима и то и онима пре и онима после њега". Она је, додаје О. Станојевић „била толико испред свог времена" да су је „тек редактори Јустинијанове кодификације могли схватити и применити".

Од Гаја почињу и многе друге класификације правних установа, које се пре њега не срећу. То су, на пример, класификације тужби, подела *capitis deminutio* на *minima, media i maxima*, разликовање телесних и бестелесних ствари и друге неке класификације ствари, разликовање сингуларне и универзалне сукцесије итд.

Гај је творац једног броја правних изрека које се и данас користе. То су, на пример: *Nullus videtur dolo facere qui suo iure utitur; Omnia quae iure contrahitur contrario iure pereunt; In toto et pars continetur; Libertas omnibus rebus favorabilior est* и друге.

Гај је и један од првих правних историчара. На многим местима у *Институцијама* говори о пореклу и развитку појединих правних установа и тражи, понекад наивно у њиховој прошлости објашњење њиховог облика и карактера.

Треба, најзад, истаћи и његов изванредни педагошки поступак и приступачан, јасан и лако разумљив стил изражавања, који би и данас могао послужити као узор многим писцима уџбеника.

С обзиром на све напред речено, О. Станојевић се с правом, при крају свог уводног излагања, пита: „Да ли у историји уопште постоји правник чији је допринос приближан Гајевим?" „Он није био велики адвокат, правник практичар" завршава О. Станојевић закључком коме се морамо придружити „али је био велики теоретичар и педагог. Некада случај одабере сведока једног времена. Тутанкамон спада међу безначајне фараоне. То се, међутим, не може рећи за *Институције*. Није судбина насумице одабрала једну књигу да би је спасла од заборава и уништења. Гајево дело не би дошло до нас да није било широко употребљавано као најуспелији уџбеник права у народу који је дао лекцију из права свим народима света".

Гајеве Институције биле су познате романистима од давнина, на основу многобројних цитата у разним зборницама а нарочито у Јустинијановој кодификацији. Интегрални текст њихов, међутим, откривен је тек 1816. године у Верони од стране немачког дипломате и научника Нибура. То је био рукопис из V века, писан на пергаменту, који је касније неко састругао и преко њега написао текстове дела светог Јеронима. Захваљујући томе књига је сачувана у веронској капитолској библиотеци. Ипак се први текст, текст Гајевих *Институција* назирао па су стручњаци почетком XIX века, врло једноставном техником, успели да

га оживе и прочитају. Наравно многа места, па и читави редови и странице, били су нечитки. Многа од тих места су прочитана или допуњена упоређивањем са Јустинијановим *Институцијама*, другим цитатима из Гајевих *Институција* и другим научним методима, али највише (око 10 страница) одломком Гајевих *Институција* пронађеним у Египту тридесетих година овог века (тзв. Антинопољски рукопис). Тако је нечитљив део *Институција* сведен на око једну дванаестину.

Почев од 1820. године до данас Гајеве *Институције* су објављене у многим земљама преведене на више живих језика. О. Станојевић се послужио текстом објављеним у књизи: E. Nardi, *Instituzioni di diritti romano*, Milano 1973. То није „научно" издање текста, што значи да у њему нема варијанти, контроверзи око читања појединих речи или реченица, нити често произвољних попуњавања нечитких места. Унето је само оно што је неспорно — класично. Мислим да се О. Станојевић с правом одлучио за овај текст пошто је његова књига више упућена ширем кругу правника и историчара него научницима. Све оно што једно научно издање обухвата само би непотребно оптерећивало ове читаоце и чинило књигу мање приступачном.

Иако је Гајев језик изванредно лак, ослобођен великог броја тешких конструкција којима иначе латински језик обилује, превођење *Институција* је био велики и ризичан подухват; пак је то књига писана пре скоро два миленијума, у условима када се сасвим друкчије живело, мислило и писало него данас и на језику који је већ столећима мртав. Уз то у литератури постоји обиље мишљења и предлога о томе како треба прочитати поједина нечитка слова и речи и како превести, о чему је требало водити рачуна. О. Станојевић је све ове проблеме врло успешно решио, чему је, убеђен сам, знатно допринео лектор Милена Јовановић. У недоумици између слободнијег и буквалнијег превода, одлучио се за компромис: ценио је верност, али је био наклоњен и лепоти. У низу случајева је одступио од начина превођења појединих речи и израза који је код нас уобичајен. Тако, на пример, израз *pater familias* је превео негде са „отац" (што може бити и нетачно, јер ту функцију у породици некад има деда, а не отац) или „породични старешина", што звучи мало мекше и мање бирократски од уобичајеног превода „шеф породице". Исто тако, у изразу *per aes et libram* „либра" преводи са „тег" а не са „вага", како је иначе уобичајено, чиме је усвојио доста убедљиве аргументе француског преводиоца *Институција* Ренака *(Reinacka)*. Уместо уобичајеног назива за зајам *mutuum* употребљава оригиналан Гајев назив *mutui datio* итд. На низу места употребљавао је, иначе уобичајене, архаичне изразе, вероватно зато да би читаоцу скренуо пажњу на архаичност текста који чита. Тако на пример, каже „потоњи" уместо „последњи", „тобожњи" уместо „фиктивни", за поступак *lance et licio* каже „смешна је то работа" итд. Често је поред превода у загради дат и латински назив институција о којој је реч. Најзад, у низу случајева, вероватно зато што му се чинило да би дослован превод био неразумљив читаоцу, додавао је речи којих нема у латинском тексту (у великој загради) или варијанте превода (у малој загради).

Посматран у целини превод је потпуно коректан, а уз то успешно прилагођен читаоцу и нашем језику и начину изражавања. Тако је добијен један интересантан, лак за праћење и привлачан текст, који ће, верујем, велики број правника са задовољством прочитати.

Текст и превод су објављени паралелно: латински текст на левој, а превод на десној страни. Латински и српскохрватски наслови, додати у маргини оба текста, чине књигу врло прегледном, привлаче пажњу на поједина питања и олакшавају да се пронађе жељени текст. Са истим циљем додати су на крају књиге Регистар појмова и Регистар имена, који упућују на делове књиге и параграфе у којима се о појединим појмовима и именима говори.

Посебно су корисна објашњења која је О. Станојевић дао у фуснотама. У њима се налазе: подаци о законима и именма која се у тексту помињу, напомене о различитим могућностима читања нечитких речи и

разлозима читање и превод које је усвојио; објашњење правних установа које се само успут помињу; повезивање места у *Институцијама* на којима се говори о истој установи или истом питању; напомене о неким Гајевим грешкама или заблудама у погледу историје неких установа, и многе друге врло корисне напомене и објашњења. Нема сумње да је објављивање ове књиге значајан културни догађај који заслужује да буде видно обележен. Јер, римско право ће још дуго бити предмет интересовања правника и историчара, и то не само као историјски феномен, а, нажалост, све је мање људи који су у могућности да читају оригиналан латински текст.

др Драгомир Стојчевић

Проф. др Радослав Стојановић: СИЛА И МОЋ У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА, „Радничка штампа", Београд, 1982, стр. 245

Уводећи читаоца у материју која је предмет разматрања, аутор дефинише питање које чини основу читавог дела: може ли се поседовати моћ, а да се она не употреби као сила у циљу доминације над човеком и друштвом у целини? Одговор на ово питање — како то у друштвеним наукама често бива — није једнозначан, а зато ни једноставан. С једне стране, моћ у најширем значењу је последица човекових настојања да савлада природу и свој живот учини независним од закона који делују у њој; а, с друге, ма о којој врсти моћи је реч, немогуће је занемарити чињеницу да се свака моћ може претворити у доминацију над човеком. Дакле, силом се постижу различити циљеви (друштво се брани од напада, *оспорава се или се неком намеће воља, поседују се материјална добра* и стичу и чувају богатства), чијим остваривањем се увећава моћ, а тиме се, даље, проширује простор и ствара могућност за примену силе. Зато ову проблематику умногоме усложњава могућност отуђења моћи од друштва, како је историја у безброј примера показала (а Монтескије је то изразио кроз изреку: „Слабост силе је у томе што верује само у силу").

У првом поглављу обрађује се материја везана за *појам моћи* као друштвене појаве (посебно у међународним односима) и њен однос према сили, анализирају се елементи друштвене и политичке моћи и износи проблематика мерења моћи субјеката који њом располажу. Истиче се став да изједначавање моћи са силом доводи до тешког одрживог закључка да моћи нема без силе (посебно ако се сила схвата искључиво као физичка сила) и наводи као суптилније оно становиште по којем моћ као сила садржи низ могућности за наметање воље, међу којима је физичка сила само једна од њих, а она се може вршити и тако да друга страна није ни свесна да је жртва насиља. Пример за то је ситуација у којој посједници моћи својом економском, техничком и културном развијеношћу успостављају такав поредак ствари у који се мање моћни укључују само у функцију задовољења интереса моћнијих јединица. Дакле, најкраће речено — чак и по цену вулгарзовања садржине ставова које износи аутор — моћ је основ вертикалне и хоризонталне стратификације друштва, односно неједнакости међу његовим члановима. Тек у условима неједнакости јавља се политички однос у којем се политичким средствима (укључујући и примену силе, као једне од појавних обика моћи) брани или постиже повољнији положај у датом односу неједнакости. Моћ схваћена и примењена као владавина, доминација и експлоатација представља *политичку моћ* (чије је основно — али не и једино — обележје власт, као свако наметање воље путем организоване примене силе која за непокоравање може предузети одговарајуће санкције), док она моћ која представља и резултира стваралаштвом чини *друштвену моћ*. По мишљењу аутора битан услов за постојање друштвене моћи је постојање пропорционалности између стваралаштва и друштве-

них потреба. Будући да се моћ може одредити само у односу на неког другог, у условима друштвене неједнакости субјективно усмеравање друштва прераста у политички процес, који се често отуђује од друштвене моћи, мада, по правилу, политичка моћ налази свој основ у друштвеној моћи.

По мишљењу аутора, у међународним односима могу се запазити процеси сарадње (за њих је релевантна друштвена моћ, јер свака страна остварује своје интересе без штете по интересе друге стране), процеси сукоба (релевантна је политичка моћ, с обзиром на значај силе у овим процесима) и процеси које карактерише индиферентност (као последица одсуства зависности између субјеката међународних односа). Иако се основ политичке моћи најчешће налази у друштвеној моћи, аутор истиче да политичка моћ не мора увек бити у квантитативној сразмери са друштвеном моћи, па се дешава да се мањи народ успешно супротстави агресији већег, као и да неко друштво располаже великим капацитетом политичке моћи, а да, у односима према мање моћним друштвима не примењује политику силе (ако у датим односима међузависности може остваривати своје интересе само у равноправном односу са мање моћним друштвом, односно државом).

Као елементи од којих зависи друштвена моћ обрађују се територија и становништво, економска снага друштва, друштвено-економски систем и степен интегрисаности друштва; а као елементи политичке моћи војна сила, становништво и територија, економска снага друштва, то јест државе, друштвено-политички систем и идеологија.

У другом поглављу анализира се *улога и значај силе у међународним односима*. Полази се од става да силу као компоненту политичке моћи не треба ни потцењивати ни прецењивати. Тако, с једне стране нуклеарно оружје представља дијалектичку супротност сили као средству у међународним односима, те стога она може бити појава која има битну улогу у процесу нестајања силе из тих односа, а с друге стране, немогуће је искључити ирационалне облике свести, патолошке тежње ка владању које су и до сада водиле монструозним злочинима, масовним уништавањима људи и њихових творевина. Даље, износе се и ставови најзначајнијих заступника реалистичких и психолошких теорија о сили у међународним односима.

Аутор закључује — полазећи од става да у међународним односима долази до примене силе онда када степен и облик међузависности не дозвољава једној страни да уз поштовање интереса друге стране прибави за себе користи неопходне за свој опстанак или развој — да се нестанак силе из међународних односа може очекивати с развојем људског друштва током којег може настати такав облик међузависности у којем сила не би била подобно средство за остварење интереса који произлазе из међузависности. Развојем људског друштва достижу се такве могућности стварања да се, с једне стране, непрекидно повећава могућност користи путем сарадње у међународној подели рада, а, с друге стране, повећава ризик при употреби силе.

Аутор дефинише систем равнотеже снага у међународним односима као стање у којем процес концентрације политичке моћи у једној држави достиже ниво који обезбеђује да се избегне пораз у случају оружаног сукоба. Супротстављајући се релативно бројним ставовима да равнотежа снага има значајну улогу, па чак и да представља једини начин да у односима заснованим на политици силе рат ипак не буде „вечно стање", наглашава се да је извесно да она не може бити средство за одржавање стабилног међународног мира и наводи два основна аргумента у прилог овог става. Прво, сам појам равнотеже садржи у себи и могућност његовог поремећаја, а ако ти поремећаји воде сукобима, онда су сукоби управо иманентни равнотежи снага. Друго, проблем квантификације, односно процене, а тиме и поређења моћи различитих субјеката готово је нерешив, а његово успешно решавање представља логички камен темељац функционисања целог система о којем је реч. По његовом мишљењу основ успостављања равнотеже као политичког

система лежи у постојању два типа антагонизама у савременом свету: између индустријски развијених и земаља у развоју (који спречава уравнотежење светске привреде) и између индустријски развијених земаља са различитим друштвено-економским системима (који такође има велики значај у стварању уравнотежених међународних економских односа, што показује постојеће економско груписање држава на основу критеријума врсте друштвено-економских система који постоје у њима). Аутор сматра да уместо тежње ка успостављању равнотеже снага, односно сила треба тежити успостављању новог међународног економског поретка у коме би „била могућа економска равнотежа, што би представљало одлучујући допринос уравнотежењу интереса свих држава", а тиме и елиминацији основних услова који доводе до примене силе у међународним односима.

Задржавајући се у посебном одељку на обради метода и средстава за примену силе, аутор износи најпре општи став у којем се одређује основни критеријум за разиковање силе од других поступака који могу изгледати другачије, а у ствари представљају један од њених облика: ако људи неке акције примају као насиље над собом, онда оне представљају силу, без обзира на евентуалну прогресивност процеса које те радње изазивају. Све методе и средства за примену силе аутор дели на две групе: економске и политичке. У прву наведену групу убраја поступке као што су ограничења спољнотрговинске размене предузета с политичким циљевима (царине, квантитативна и квалитативна ограничења, ембарго, бојкот, блокада), економске мере које се предузимају с циљем придобијања савезника (давање повољних кредита, продаја оружја, трговинске олакшице), економска помоћ и довођење у положај технолошке зависности. У групу политичких средстава и метода за примену силе, аутор убраја непријатељску пропаганду (која има за циљ да оправда употребу силе у конкретном случају, а и сама може представљати насиље над психама људи), идеолошке притиске, психолошки рат (карактерише га примена психолошке принуде, а нарочито је добио у значају са повећањем ризика при употреби оружаних средстава), тероризам, интересне сфере, интервенције и најзад вођење рата као оружаног сукоба ширих размера.

У трећем, последњем поглављу овог дела аутор детаљно разматра питање *односа савремених друштвених система и политике силе*. Најпре, разматрајући везе које постоје између савременог империјализма и политике силе, наглашава да савремени методи експлоатације не захтевају територијално запоседање колонија, јер се тиме не би ништа променило у економским односима (велике економске разлике између развијених и неразвијених земаља не могу се превазићи силом). У савременим међународним односима сила се често примењује у измењеном виду, мање је директна, често је скривена, али то све не умањује њену деструктивну улогу. Шта више, чињеница да физичка сила често није подобна за остварење империјалистичких интереса указује на процес еволуције којим се врши редукција средстава силе од њеног крајњег вида ка „блажим" средствима, којима се постижу исти ефекти у поробљавању народа.

Аутор посебну пажњу посвећује односу између социјалистичких друштвених система и политике силе, истичући присутност догматизовања става класика марксизма да је социјализму својствена сарадња у међународним односима, а да су му страни сукоби и рат, као и облици процеса чија је суштина експлоататорски однос. Ова догматизација је евидентна како на Западу — где се тврди да је марксистичка теорија погрешна, јер је овај став у супротности са делом постојеће праксе — тако и на Истоку — где се овај став користи као доказ сопствене мирољубивости. Међутим, у пракси је покушај да се деловање економских закона политичким усмеравањем прилагоди природи социјалистичких односа увео, нажалост, односе засноване на политичкој моћи. Систем међународних економских односа који је подређен политичком усмеравању створио је могућности преливања вредности из једне социјалистичке земље у другу, што је рађало отпоре које је у највећем броју случајева пружала радничка класа и сељаштво. То, пак, имплицира да је реч о

отпору експлоатацији од стране водеће земље лагера или од стране домаће бирократско-владајуће структуре власти, као ситема увезеног из СССР-а.

Дакле, политичко регулисање економских односа у међузависности претвара се у политичко наметање, које по дефиницији представља политику силе, која се током времена испољава путем врло класичних средстава политичког и економског притиска, све до употребе оружаних снага ради наметања хегемоније у датом кругу држава. Аутор закључује да оваква пракса ипак не може изменити чињеницу да социјализам не може у себи садржати исте противречности које постоје у капитализму и које су доводиле до сукоба у међународним односима, али да је у процесу развоја услова и средстава за материјалну производњу у социјалистичким земљама могућа појава нових противречности које могу утицати на односе између тих земаља и на настанак озбиљних девијација у њиховом унутрашњем развоју. А такво друштво не може бити ослобођено експлоатације нити унутар друштва, нити у међународним односима. Такође, успостављању хијерархијских односа и односа субординације између социјалистичких земаља по основу капацитета политичке моћи којом свака од њих располаже доприносе још две значајне чињенице: прво, социјализам се почео развијати у земљама чији је степен развоја различит, што може бити основа за њихов неједнак положај у међусобним односима и услов за појаву политике као регулатора тих односа; и друго, у међународним односима присутна је и могућност сукоба с империјалистичким силама, а да за то и нема унутрашњих разлога.

Одбацујући како тезе о „праву" на „извоз" одређеног „модела" или социјализма уопште тако и учења Каучког и Бернштајна о тим питањима, аутор наглашава да се борба за социјализам мора водити снагом сазнања о објективној улози одређених друштвених снага у кретању друштвених процеса и, према томе сазнању, организованим покретом свих снага које носе обележје класе која је носилац социјалистичког преображаја.

Најзад, аутор истиче да политика несврставања делује против политике силе у два основна правца: прво, против деловања законитости система равнотеже снага (опредељујући се увек против оне снаге која у конкретној ситуацији примењује силу) и, друго, у правцу јачања система колективне безбедности ОУН. Међутим, у савременом свету политка силе је присутна и у односима између несврстаних земаља, а сви чиниоци који би се могли довести у везу са оваквим појавама могу се поделити у две основне групе: они чиниоци који произлазе из историјских и савремених односа несврстаних земаља (интереси из међузависности која постоји међу њима, етничка и гранична питања) и чиниоци који делују из спољне средине (равнотежа снага, идеолошки, политички и други притисци страних сила итд.).

У оквиру закључних разматрања овог дела обрађује се проблематика *претпоставки о нестајању силе из међународних односа.* Наиме, истиче се да је с појавом нуклеарног оружја способност разарања нарасла до способности самоуништења људског рода или до таквих разарања да оружана сила губи свој смисао као средство за остваривање интереса у међународним односима. То је већ сада довело до редукције силе на средства мање груба од оружане силе, што не значи и мање опасна за слободу човека и друштва.

У овом сумарном приказу бројних врло интересантних ставова које аутор износи, чини се да посебну пажњу заслужује теза да ће неједнакост постепено нестајати све већим осамостаљивањем човека од природе, односно ослобођењем друштва од зависности и везаности за територију коју поседује. Међутим, аутор наглашава да, иако ће превазилажење политичке територијализације људских друштава (при чему је овај објективни процес немогуће замислити без учешћа свесног деловања људи и њиховог удруживања ради тога, па и употребе силе) укинути сукобе које је она изазвала, тиме се, разумљиво, не може отклонити и опасност појаве нових извора сукобљавања међу људима и друштвима, о чијим физиономијама је данас још прерано говорити.

На крају, треба истаћи да овај рад др Радослава Стојановића, професора Правног факултета у Београду, спада међу резултате оних ауторских и издавачких подухвата који плене читаоце својим садржајима, а мање раскошним корицама и ликовном и техничком опремом и посебно публицитетом који му је у јавности посвећен. Вероватно је то и основни разлог што је у нашој јавности, па чак и међу многобројним стручњацима за ову област друштвених наука ово дело скоро читаве две године остало релативно мало познато. Међутим, судећи према садржини питања која аутор покреће, према дубини његове анализе и синтезе обимне емпиријске грађе коју презентира читаоцу, овај рад би без претеривања могао бити окарактерисан као изузетно значајан допринос у домену послератног изучавања ове материје и међународних односа у целини.

Златко Исаковић

др Слободан Миленковић: LA REGLEMENTATION INTERNATIONALE SUR L'INTERDICTION DE POLLUER LES EAUX DU DANUBE, Thesaurus Acroasium vol. XI, Thessaloniki 1982. pp. 465—578.

У монографији *La reglementation internationale sur l'interdiction de polluer les aeux du Danube* др Слободан Миленковић, професор Правног факултета у Нишу, даје продубљену анализу заштите Дунава од загађивања. Тема о којој је проф. Миленковић одржао серију запажених предавања на угледном Институту за међународно право и међународне односе у Солуну 1981. године сједињује драži теоријске и практичне актуелности. Фаустовска амбиција модерног човека да овлада светом која није била праћена напором да се овлада сопственим понашањем довела је човечанство на праг еколошке катастрофе. Наука и технологија којима је у човековој визији овладавања природом била намењена функција средстава отргнуле су се од контроле, ослободиле своје запретене моћи и засенчиле историјска цивилизацијска достигнућа. Загађивање биосфере тј. дела земље у којем се одвија живот достигло је такве размере да можемо слободно рећи да је, услед поремећаја у равнотежи између еколошких система и индустријских и демографских потреба човечанства, способност саморегулације еколошких система опала до тог степена, да људској врсти прети опасност потпуног уништења. Разумљиво је да загађивање није мимоишло ни Дунав, реку која сакупља нечистоће из осам европских земаља од којих је већина високоиндустријализована, дакле, са великим произвођачима загађења. Воде Дунава спадају по чистоћи у другу класу, а у појединим деоницама је констатована и трећа класа загађености.

Последице таквог загађења тешко је *in apstracto навести*. Примера ради негативне последице погађају снабдевања становништва питком водом, наводњавање обрадивих површина, флору и фауну, коришћење воде Дунава у рекреативне сврхе итд.

Монографија је подељена у четири главе. Прва глава посвећена општим питањима загађивања која везује за степен загађености Дунава, извори загађивања и последице промене квалитета вода Дунава. Разматрања садржана у овој глави заснована су на резултатима егзактних наука и методолошки посматрано имају за циљ да укажу на значај међународноправног регулисања очувања чистоће вода Дунава.

Друга глава носи наслов — Делатност интернационалиста, међународних стручних удружења и међународних организација у области очувања чистоће воде међународних река и Дунава посебно. Сва становишта писаца проф. Миленковић дели у три групе: учење о апсолутној националној суверености *(la souverainité nationale absolue)*, учење о апсолутној територијалној суверености *(l'integrité territoriale absolue)* и учe-

ње по којем је загађивање воде забрањено. Критикујући постулате наведених учења, аутор прихвата становиште по којем не треба водити ни искључиво о интересима узводне, али ни низводне државе, већ да решење ваља тражити само у поштовању општег и заједничког интереса прибрежних земаља и света у целини. Од међународних стручних удружења проф. Миленковић највећи значај придаје раду Института за међународно право *(Institut de droit international)* и Светског удружења за међународно право *(International Law Association)*. Иако ова два удружења нису посебно разматрала заштиту Дунава од загађивања, њихов рад на заштити од загађивања међународних река има општи значај па се, према томе, односи и на заштиту Дунава. Допринос ових удружења аутор квалификује као доктринарну кодификацију којој се често придају обележја полузваничне кодификације. Такође је осветљена активност међународниих организација у области очувања чистоће воде међународних река. Обрађена је активност Организације уједињених нација, специјализованих агенција, Међународне агенције за атомску енергију, регионалних организација (Европског савета, Европске заједнице, OECD-a и СЕВ-а). Аутор констатује да делатност Уједињених нација у области заштите животне средине, позната иначе од првих дана постојања ове организације, добија на замаху седамдесетих година, нарочито од Конференције о животној средини одржаној у Стокхолму 1972. године. Међу препорукама и начелима на којима би требало да се темељи делатност Организације у овој области је и препорука бр. 5. која између осталог предвиђа да је: „Основни циљ свих активности у вези с коришћењем и развојем водених ресурса, с тачке гледишта заштите средине, (јест) обезбеђење најбољег начина коришћења воде избегавање загађивања у свакој земљи." У оквиру система Уједињених нација делатност на пољу заштите животне средине и водених ресурса као сегмената те средине одвија се на неколико паралелних колосека: а) кроз међународне конференције посвећене искључво води (Конференција о проблемима загађивања воде у Европи одржана у Женеви од 22. фебруара до 3. марта 1961; Конференција о води *(Conférence des Nations Unies sur l'eau)* одржана у Мар дел Плати од 14 до 25 марта 1977. године); б) стварањем специјализованог организма — Програма Уједињених нација за средину — која за предмет делатности има заштиту животне средине у свим аспектима. Заштита слатких вода је у програмској визији Програма добила приоритетно место; в) активношћу Економске комисије за Европу која је у свој програм рада унела и тему *Загађивање воде у Европи.*

У глави трећој аутор је предузео испитивање правног основа забране загађивања Дунава. Од формалних извора међународног јавног права наведених у члану 38. Статута Међународног суда правде, аутор разматра два најзначајнија извора — међународни уговор и обичај.

Све уговоре који стоје у вези са очувањем чистоће Дунава аутор дели у две групе: у једној су они уговори који нису закључени искључиво због очувања чистоће воде Дунава (нпр. уговори о режиму вода, регулисању техничких и економских питања, риболову и сл.) али садрже одредбе о чувању чистоће воде, а у другој су уговори искључиво посвећени заштити Дунава од загађивања. Анализу позитивноправне регулативе прате *de lege ferenda* разматрања нарочито у делу посвећеном нацрту Споразума о заштити воде реке Дунав од загађивања. Проф. Миленковић даје низ корисних сугестија и предлога којима би ваљало попунити празнине и мањкавости нацрта Споразума, нарочито у погледу смањења загађивања постојећег, спречавања даљег загађивања и установљења међународног организма, Комисије за заштиту Дунава од загађивања.

Одсуство уговорних одредби не значи, по мишљењу аутора, одсуство правног правила које би стимулисало обавезу држава да чувају чистоћу воде Дунава. Као евентуални извор такве обавезе проф. Миленковић наводи међународни обичај као „доказ опште праксе прихваћене за право" у смислу члана 38(б) Статута Међународног суда правде. Дајући исцрпну анализу теоретских схватања, судске праксе аутор закључ-

чује да се може извући закључак о међународном обичајном праву као „правном основу очувања чистоће воде међународних река, између осталих и Дунава". Лојално примећује да такав закључак није лишен извесних недостатака с обзиром на супротност између „високог степена општости обичајних правила и индивидуалних карактеристика свакога водног тока." Ти недостаци ипак нису такве природе да би утицали на постојање основног правила забране наношења озбиљних штета загађеном водом међународних река. У делу монографије насловљеном *Остали правни основи на којима се може темељити заштита воде Дунава од загађивања* аутор приступа разматрању злоупотребе права, суседског права, теорији стечених права, правичне расподеле *(répartition équitable)*, припадности међународној заједници мађузависности држава, интегритета државне територије, самозаштите држава, *Treu und Glauben* принципа, теорије јединства речног слива. Исход разматрања се огледа у закључку да ниједна од поменутих конструкција не представља задовољавајући правни основ очувања чистоће воде Дунава било због општости било због тога што не удовољавају у потпуности специфичности односа између подунавских земаља. Рецимо, злоупотреба права је, по мишљењу аутора, недовољно дефинисан појам у међународном јавном праву, док суседско право није довољно заокружен и кохерентан систем правних правила да би се могао разликовати од уговора или од обичаја. На другој страни, теорија стечених права је одбачена од стране подунавских земаља још на београдској конференцији о режиму пловидбе на Дунаву 1948. године.

На крају проф. Миленковић разматра институционализовање сарадње прибрежних држава у борби против загађивања Дунава. Размере загађивања Дунава и опасности које се из тога рађају саме по себи сугеришу потребу оснивања међународног организма који би за искључиви предмет делатности имао заштиту чистоће воде Дунава. На путу остваривања те потребе стоје две групе разлога. На једној страни сукоб интереса између узводних земаља које нису спремне да се лише предности које им пружа неограничена могућност коришћења воде Дунава, и низводних земаља које желе да имају чисту дунавску воду. С друге стране то је концентрација разлика на идеолошком, политичком и економском пољу. Услед тога аутор констатује да се заштитом квалитета воде Дунава баве само комисије чија је надлежност везана за поједине начине коришћења воде Дунава а не комисије које би за искључиви предмет делатности имали заштиту од загађивања. Тако се, на пример, Дунавска комисија бави пловидбом, а Међународна мешовита комисија за примену Конвенције о риболову, унапређењем риболова. Како активност ових тела нема битнијег утицаја на заштиту Дунава, а стање чистоће воде Дунава поприма опасне размере проф. Миленковић сматра неопходним оснивање једне међународне комисије за заштиту Дунава од загађивања. Од практичне је користи што аутор даје и конкретне, образложене предлоге о саставу и надлежности комисије као и о природи правног акта којим би се једно овакво тело основало.

Монографија проф. Миленковића »*La reglementation internationale sur l'interdiction de polluer les eaux du Danube*« је заокружено, складно компоновано дело рађено у правом истраживачком маниру на бази богате теоријске и документационе грађе. Компетентно и сигурно проф. Миленковић повезује теоријске ставове са потребама праксе, и тим синтезама даје печат сопственог, оригиналног приступа. То је деликатан подухват у материји која није пребогата теоријским радовима што имплицитно показују и ауторова разматрања о формалним изворима и правним основама забране загађивања Дунава. Ако овоме што смо казали додамо да је монографија писана лепим и чистим правничким језиком којем није страна ни сликовитост ни метафоричност можемо закључити да се ради о вредном делу које проф. Миленковића потврђује као једног од најврснијих познавалаца материје заштите околоне од загађивања.

[illegible]ленко Крећа

УПОРЕДНИ ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМИ. Зборник радова. Уредници: *академик др Јован Борђевић (главни уредник), др Миодраг Јовичић, др Вучина Васовић.* — Београд, Савремена администрација, 1983. стр. 404.

Значај компаративизма као методолошког приступа је у томе што доприноси потпунијем сагледавању правних и политичких система, положаја човека и његове улоге у различитим типовима друштава. Југословенска правна и политиколошка мисао дала је такве резултате у појединачним истраживањима, да се компаративни приступ може сматрати не само достигнутим резултатом и показатељем зрелости, већ и обавезе према пракси. Стекли су се теоријски резултати и практични захтеви који траже одговоре не само на нивоу дисциплине „Упоредни политички системи" као школског предмета на правним и политиколошким факултетима, на нивоу праксе савремених друштава. Јер, како се истиче у предговору, „само спој информација и знања, теорије и праксе, суштине и форме, у стању је да открије јединство света у великој различитости. То је и суштина примене упоредног метода" (Предговор, стр. VI).

Питање метода поставља се као изузетно значајно и подстицајно и представља претходно питање у односу на теоријска разматрања. Значај методолошког приступа је тим већи што се до теоријских становишта не долази први пут. По својим теоријским резултатима аутори прилога у зборнику познати су у Југославији и ван ње, а њихова решења представљају легитимни део уставнополитичког система Југославије, и самим тим су присутна у свакодневној друштвеној пракси. Овде се поставља питање да ли је и на какав начин класична марксистичка анализа друштвених феномена присутна и довољна у компарирању савремених политичких друштава? С правом се у Предговору истиче непотпуност различитих постојећих компаративистичких приступа — они су, заправо, паралелизам, који ни методолошки ни теоријски не задовољава захтев за сагледавањем суштинских сличности (разлика у одређивању структуре и деловања посматраних феномена. Као значајно претходно питање поставило се како утврдити предмет истраживања а да од буде довољно обухватан и истовремено прецизно дефинисан како би испунио захтеве компаративистичког приступа; да ли је довољно узети као основ посматрања само политички систем, или и друге феномене, и које? На сва ова питања требало је дати одговор да би се адекватно одредио основни приступ. Структура и садржај презентованих текстова указују на неколико значајних проблема, и имају карактер релевантних теоријских премиса. Савремени компаративизам подразумева примену дијалектичког материјализма као теоријског полазишта и метода, уважава првенствено основну класну поделу савременог света, али и његове шире реалности. Примена других класификација има карактер помоћног и допунског метода. То даље значи да ће сваки даљи компаративистички приступ нужно морати да се заснива на овоме као већ достигнутој методолошко-теоријској позицији. Наглашавајући и аутономност политичког система као самосталне дисциплине, одвојене од државног и уставног права, приређивачи су показали разлике у теоријском одређењу категорије *политички систем.* Разлике између појма устава и његовог спровођења у пракси, револуционарне промене друштвених односа изражене у облику различитих схватања *политичког система* и *политичког процеса* су само нека од кључних питања од чије операционализације зависи теоријски степен и ниво сагласности свих аутора окупљених око овог заједничког пројекта. За разлику од правног нормативизма, као предмет политичког система одређује се политичка организација. „За разлику од правног нормативизма, традиционална политичка теорија истиче да је држава само у свом нормативном виду предмет правних наука, а у суштини политичка организација је предмет политичких наука" (стр. 4). Друго значење појма политички систем је знатно шире, али недовољно прецизно одређено: „Савремена западна политичка наука подразумева под политичким системом науку о власти, о влади и управљању, о ауторитету, о командовању у свим људским друштвима, па и о онима која нису познавала државу. (...) У оквиру овог схватања постаји и тежња да се фе-

номен власти испитује и изван машинерије владања, да се власт схвати као друштвена појава поделе на оне који одређују и на оне који извршавају, при чему се тој појави придаје битно политички карактер" (стр. 5).

Западни теоретичари заступали су два општа концепта о политичком систему — један, који политички систем своди на политички процес, и други, који разликује теоријски и практични појам политичког система. Допринос прве концепције је у демистификацији политике и власти; пример таквог демистифицирања је Бентлијева теза да политички систем не чине институције ни активности људи, већ борба друштвених група за контролу над активностима органа власти. Међутим, ниједна од ових концепција не превазилази ниво позитивизма према коме историја људског друштва постоји само као затворени круг сукоба интереса. Са становишта марксистичког схватања друштва и политике, појам политичког система је сложенији и отворенији јер подразумева могућност остварења веће слободе од постојеће: „Својство политичке власти је и у томе што се подређени појединац или група не може до краја и заувек помирити с тим положајем (...) То је слобода која је истовремено у супротности с влашћу а представља њен потенцијални и будући облик" (стр. 11).

Компаративизам као метод настао је у природним наукама, из којих је преузет и примењен на истраживање друштва. Овај приступ настао је из двоструке потребе човека: потребе за поређењем ради утврђивања предности односно недовољности сопствених институција и ширих друштвених решења. Заједничко опредељење свих аутора изражено је у следећој оцени значаја комаративизма: „Упоредни политички системи су тако постављени да пружају елементе за развој политичких наука, за постављање савремених класификација и за учешће науке у отклањању предрасуда о хијерархији и неједнакости у области политике" (стр. 18). С тога се постављају два битна питања: да ли постоји детерминизам између политичких система и облика друштвеног уређења, и какав је однос између постојећих друштвених уређења и њихове праксе? Тематизација и разрада ових проблема треба да пружи одговоре не само на нивоу теоријских ставова већ и практичних решења на нивоу политичког система. Упоредна проучавања у политичкој науци заснивају се на сличним принципима као упоредна проучавања у правној науци. Оба система могуће је поредити по основу историјског развоја (дијахроно), као и поређење постојећих институција (синхроно). Комплементарно се примењују универзални закони, чија даља диференцијација зависи од националних, регионалних и других разлика. У зборнику „Упоредни политички системи" примењен је онтолошки приступ разликовању појединих елемената политичког система. Одвојене су две групе питања: политички системи и политичке институције. Као предмет истраживања наведени су следећи политички системи: „Буржоаска револуција и политички систем" (стр. 67—77, др Мирослав Борђевић), „Политички системи буржоаских земаља" (стр. 78—85, др Александар Фира), „Политички систем Велике Британије" (стр. 86—93, др Војислав Симовић), „Председнички систем САД" (стр. 94—107), др Штефица Дерен-Антољак), „Политички систем Француске" (стр. 108—117, др Павле Ристић), „Скупштински (конвентски) систем Швицарске" (стр. 118—127, др Смиљко Сокол), „Фашизам (немачки и италијански)" (стр. 128—135 ,др Тодор Кујић), „Социјалистичка револуција и политички систем" (стр. 136—147, др Павле Јовановић), „Политички систем социјалистичких земаља" (стр. 148—164, др Вучина Васовић), „Политички систем Совјетског Савеза" (стр. 165—175, др Душко Милидраговић), „Политички систем Народне Републике Кине" (стр. 176—184, др Златија Букић-Вељовић), „Облици својине у социјалистичким земљама" (стр. 185—189, др Рајко Кузмановић), „Устави источноевропских социјалистичких земаља" (стр. 190—195, др Анђелко Вејић), „Политички системи земаља у развоју — основна обележја" (стр. 195—205, др Павле Б. Јовановић), „Политичке организације и армија у земљама у развоју" (стр. 206—218, др Стане Јужнич) и „Политички систем Индије" (стр. 219—226, др Миодраг Јовичић). У делу који обрађује политичке институције, постављени су следећи проблеми: „Демократија и

демократије" (стр. 229—235, др Јован Борђевић), „Порекло скупштинског система" (стр. 236—244, др Павле Николић), „Развој скупштинског система у СФРЈ" (стр. 245—259, др Владамир Митков), „Федерализам" (стр. 260—272, др Миодраг Јовичић), „Локална самоуправа" (стр. 273—278, др Стојан Томић), „Представничка тијела" (стр. 279—289, Вељко Мратовић), „Органи извршне власти" (стр. 290—295, др Славољуб Поповић), „Управа у савременом друштву" (стр. 296—299, др Мијат Дамјановић), „Правосуђе" (стр. 300—310, др Гашо Мијановић), „Уставно судство" (стр. 311—317, др Димитрије Кулић), „Политичке партије" (стр. 318—329, др Стјепан Пулишелић), „Облици непосредне демократије" (стр. 330—334, др Мијат Шуковић), „Изборни системи" (стр. 335—339, др Димитрије Продановић), „Људске слободе и права" (стр. 340—348, др Милан Матић), „Самоуправљање и партиципација у свету и политички системи" (стр. 349—358, др Станислав Гроздановић), „Улога војске у савременим политичким системима" (стр. 359—367, др Антон Беблер), „Политички систем и религија" (стр. 368—373, др Хамдија Бемерлић), „Економско-технолошке промене и савремени политички системи" (стр. 374—380, др Живојин Ракочевић) и „Политичка одговорност" стр. 381—389, др Иван Кристан). На крају зборника налази се попис коришћене литературе (стр. 391—404).

Основна питања која се постављају приликом читања овог зборника, јесу следећа: да ли је категорија *политички систем* кохерентно и доследно прихваћена и анализирана с обзиром на друге друштвене феномене и с обзиром на различита теоријска становишта и идеолошке оријентације? Другим речима, да ли је одређење појма *политички систем* — његов обим, садржина, диференцијација од других блиских појмова — довољно, да би се могао *бити предмет теоријских разматрања*. На сложеност овог питања указује различта употреба, односно двоструко одређење у текстовима наших аутора — *политички систем* и *политички системи*.

Класификација политичких система одређена је по критеријуму класне структуре; за компаративна истраживања значајно је одређење политичког система социјализма, које је дато на нивоу описа: „На теоријском плану овај систем карактерише: (1) процес разлагања двоструке власти и превазилажење доминације, (2) ослобођење рада, (3) преовлађивање егалитарних односа насупрот хијерархијским, (4) политички субјективитет радничке класе, (5) увођење система самоуправљања" (стр. 29). Ово таксативно набрајање обавезује на виши степен операционализације у појединачним приступима. За сваку од наведених карактеристика социјазма треба посебно размотрити да ли представља елемент који је нужан и довољан, односно који супсумира и искључује друге блиске одреднице социјализма, које су на истом теоријско-методолошком нивоу. Уочљиво је да на битна питања структуре и функционисања политичког система — његове адекватности, могућих праваца развоја, има премало одговора и доста уопштених и недоречених питања. У условима економске и друштвене кризе које су битно смањиле ефикасност свих политичких система (видети стр. 32—34 и 42—43), када преовлађује уверење о владавини бирократско-технократског монопола, не сагледавају се решења која би убрзала превазилажење кризе и спречила њено конзервирање као трајног стања поремећених и девијатних друштвених односа. Посебно се то односи на сферу људских слобода и права. Развој технологије и њена злоупотреба у циљу нарушавања интегритета приватног живота појединца достигли су такве размере, да се сумња у ефикасност њеног сузбијања. Проблем који је имплицитно присутан као заједничко сазнање свих аутора јесте превладавање конкурентских односа и њихов допринос парцијализацији друштвених интереса. Непосредна последица тог процеса је алијенација политичког живота и могућности стварне политичке партиципације, социјална отуђеност и деградација не само друштвених вредности већ и друштвеног бића појединца.

Промишљање односа између класе и организације државне власти у савременом свету доводи професора Најдана Пашића до закључка: „У односу на политички систем и посебно у односу на конкретну организацију

државне власти у положај њених непосредних носилаца, свака владајућа класа у историји има двоструки и противречан интерес. С једне стране, владајућој класи је потребна државна власт која је добро организована и довољно снажна и ауторитативна да би била у стању да, ослањајући се на монопол легитимне организоване принуде, успешно заштићује постојећи друштвено-економски и правни поредак и обезбеђује услове за његов развитак у складу са интересима саме владајуће класе. Она је заинтересована за такву организацију државне власти која омогућује и обезбеђује њен што непосреднији, одлучујући утицај на вршење власти, на правац и садржину државне политике, на читав систем политичког одлучивања у датом друштву. Другим речима, њој је потребна државна власт чији ће носиоци бити под њеном што непосреднијом и што есклузивнијом контролом, власт која неће моћи да се претвори у силу која самовољно одлучује о општим друштвеним пословима и располаже вишком друштвеног производа (чиме би доминантан друштвени положај економски владајуће класе неминовно био ограничен или чак доведен у питање)" (стр. 49). Овом размишљању може се додати да је једно од најсложенијих питања савременог света како умањити и свести у реалне и рационалне границе моћ и контролу државе, која проширује своје надлежности на сва подручја друштвеног живота. Та појава изражена је и у капиталистичким и у социјалистичким друштвима, а југословенско друштво суочава се са њом кроз различите облике техно-бирократских узурпација.

Једно од битних питања у компаративном изучавању је однос устава и политичког система. Међутим, анализа која је заступљена у овом зборнику има карактер монографски обрађене теме. За проблем који се овде обрађује значајан је закључак да у глобалним размерама значај устава и његова улога све више јача. Уставност и законитост представљају гарантију праве сигурности и претпоставку легалног политичког живота. Правна сигурност не значи бесконфликтност, већ борбу за демократију као трајни задатак радничке класе у социјализму, као и у капиталистичким земљама.

Да ли би XX век могао да пружи такве примере циничног изигравања демократије да идеја демократије није претворена у коњунктуру агресивног малограђанства? Екстремни пример таквог изигравања је нацизам, али и савремени политички односи у којима доминира отуђеност грађанина од центра одлучивања: „Иза свих економских, друштвених, религијских и културних односа стајала је потпуна политизација и сматрало се да не треба да постоји ниједна правна ни приватна област која би могла да буде аполитична. То је био смисао Мусолинијеве крилатице 'тоталитарна држава' и нацистичких идеја 'народне заједнице' и 'тоталне државе'" (стр. 132).

Проучавање савремених политичких система социјалистичких земаља указује на низ разлика у практичном решавању друштвених питања, иако су теоријска полазишта заједничка. Основна питања која се постављају односе се на утврђивање потреба и интереса, питање државе, функционисање партија, проблем политичке партиципације. У условима релативне оскудице друштвених добара, политички систем обухвата и инструменте прерасподеле добара између друштвених група: „Остваривање одређених циљева мора се довести у везу са остваривањем не само будућих него и садашњих конкретних интереса и потреба: с тога политика, као опште усмеравање и организовање друштва да се ти циљеви постигну, добија карактер делатности која се окреће и питању успостављања одређених односа између група и у вези с тим питању расподеле оскудних друштвених вредности" (стр. 152), истиче Вучина Васовић.

Концепција једнопартијског система спроведена у Совјетском Савезу и неким социјалистичким источноевропским земљама предмет је брижљиве анализе и у зборнику *Упоредни политички системи*. У пракси је ово опредељење поред позитивних резултата имало и негативне, као што су гломазан и скуп апарат принуде, мала способност рационализације и прилагођавања новим потребама друштва. У другој кључној теорији коју заступају писци из ових земаља, теорији општенародне државе, истиче се

превазилажење класног циља диктатуре пролетаријата и остварење интереса свих грађана. По овом схватању, држава је „главни инструмент и изградње социјализма и комунизма и као гарант друштвеног развитка и права човека" (стр. 155). Да ли су надлежности државе и њихово спровођење у пракси довољно оправдане *(ultima ratio societatis)?* Реалне могућности једног друштва често су у раскораку са организацијом државних органа власти.

Могућности политичког система испитују се материјалним условима и могућностима тог друштва, а потом, односом између државних органа и политичких органа и организација. В. Васовић наводи облике политичке партиципације (свенародно разматрање, референдум, чл. 5 Устава СССР од 1977.), који доприносе демократизацији политичке праксе у социјалистичким земљама. Анализа суштинских питања праксе социјалистичких земаља показује да су основни правни акти (устави) и политички документи (статути и програми комунистичких партија) антиципирали политичке циљеве који су тек делимично остварени. Непосредна социјалистичка демократија, рационализација државне власти, представљају циљеве који ће се остваривати и дуго и тегобно. Неке етапе у развоју социјалистичких земаља показују да озбиљне тешкоће у реализацији постављених циљева резултирају не само из наслеђених неразвијености, социјалне структуре, већ и општег нивоа наслеђене политичке свести. Анализа ауторитарних решења у неколико социјалистичких земаља озбиљно указује на историјске корене ових појава

У анализи односа облика својине и постојећих политичких система није у довољној мери операционализована веза између њих. Потпуније објашњење ове зависности омогућило би целовитији компаративистички приступ капитализму и социјализму; на њихову међузависност обраћа се највише пажње у периодима стагнације друштва, али је и методолошки и практично далеко целисходније развити подробнију анализу ових феномена. Тиме би се омогућило целисходније решавање низа питања, што се може утврдити на примеру из праксе југословенског друштва: ако југословенски економисти (Хорват, Лешаја) тврде да је економски систем такав да омогућује конституисање сва три политичка система — капиталистичког, етатистичког и самоуправног, онда такве тврдње обавезују на озбиљна политиколошка истраживања. То је захтев за дефинисањем могућности оптималног друштвеног развоја.

У оквирима уставности и ван ње, након другог светског рата успостављени су различити облици власти који превазилазе старе политиколошке класификације. Покушаји демократизације политичког живота у Латинској Америци били су краткотрајни, али представљају изазов за уставноправну и политиколошку мисао, јер траже нова решења: „Прогресистички покушаји разних врста (Перон у Аргентини, Варгас у Бразилу, „андска револуција" у Перуу) били су кратког даха и једва да су иза себе остављали пробуђену наду. Ове земље као да у својим недрима крију радикалну револуцију, чији су путеви, при постојећим приликама и упркос изузецима, запретени: закржљале и деформисане буржоаске структуре не могу бити ослонац ни буржоазији, да би могла повести масе задржавајући их у оквиру свог поретка, нити, на други начин, радничкој класи; сваки други радикализам, све ако је и чврсто укорењен у масовном незадовољству, остаје мање више вербални радикализам радикалне немоћи суочен с тежином наслеђених структура, које чува сила са севера" (стр. 198), истиче Павле Б. Јовановић. За разлику од европске класичне парламентарне демократије, у којој је привредна развијеност била у обрнутој сразмери са улогом војног фактора, у ваневропским земљама тај однос је другачији. Пракса земаља Латинске Америке показује супротно: на релативно високом степену развоја улога војске је постала један од одлучујућих фактора усмеравања политичког живота. Потребно је ослобађање од старих шема у мишљењу и класификација, неоптерећност у приступу како би се отворено приступило компарирању постојећих политичких система. На ту потребу указује већи број аутора у овом зборнику.

На крају овог приказа који нема за циљ исцрпно каталогизирање свих обрађених питања, већ промишљање и коментар ставова аутора, дали бисмо неколико општих оцена о зборнику „Упоредни политички системи": а) овај зборник први пут у нас на једном месту даје компаративни приступ свим главним политичким феноменима у оквиру политичког система савремене епохе; б) методолошки приступ задовољава захтев компаративности и мултидисциплинарности, уз примедбу да су поједини текстови остали на нивоу обраде монографске теме; в) заједничко питање које повезује теоријски ниво са свакодневном праксом јест — у којој мери савремени политички системи могу на адекватан начин да артикулишу сложене и противуречне потребе и захтеве свих слојева друштва; г) вредност и допринос овог зборника исказује се у критици технократско-бирократских снага и тенденција, а посебно у критици модерног етатизма који све више отежава и доводи у питање редовно функционисање правног система и остварења основних људских права и слобода; е) за даља теоријска истраживања подстицајна су размишљања оних аутора (П. Јовановић, В. Васовић) који указују на разлике између идеологије и облика политичког система. Класичне теорије корелације морају се превазилазити методом емпиријске анализе и уважавања нових решења насталих у савременој пракси, нарочито од шездесетих година овог века до данас; д) критичке замерке односе се на неразјашњеност општих питања, и у начелном приступу и у појединим питањима. Остала су отворена таква суштинска питања као што је појам „политички систем" и „политички системи", док се инсистира на тачности у детаљима, па и оним историјским чињеницама које су општепознате у историји уставности, те зато нису најбитније за предмет разматрања. Сматрамо да је овај зборник веома значајан не само за ужи круг правника и политиколога, већ и за разматрање текућих питања југословенске политичке праксе.

мр Дубравка Стајић

ERRATUM: у прошлом броју (1—2/1984) омашком није назначен аутор уводног текста проф. др Зоран Видаковић

САДРЖАЈ

ИЗВОРНИ ЧЛАНЦИ

др Александар Фира, Уставно-правни оквири остваривања улоге Социјалистичке Републике Србије и социјалистичких аутономних покрајина Војводине и Косова у односима у федерализму — — 357
Francis Hamon, Влада и администрација у Француској и Југославији 380
др Павле Николић, Уставни положај Савезног извршног већа — — 392
Marie-Françoise Bechtel, Облици организовања управе — — — — 407
др Стеван Лилић, Координирање рада органа управе у Југославији — методи руковођења и самоуправљање — — — — — — — 417
др Александар Михајловски, Кривично дело и дисциплински деликт 430
Anders Agell, Ванбрачна заједница у Шведској — — — — — — 447
др Јован Славнић, Нешто о субјектима и статусу субјеката привредног права — — — — — — — — — — — — — — 460
др Вида Чок, Мировна већа — — — — — — — — — — — 474

ДИСКУСИЈА

др Александар Ивић, Теоријско-методолошки проблеми изучавања друштвене својине у Југославији — — — — — — — — — 493
др Зоран Видаковић, Елементи Марксове теорије релевантни за концепт друштвене својине — — — — — — — — — — — 503
др Иван Максимовић, Осврт на однос економије и права у вези са репродукцијом друштвене својине у постуставном законодавству 510
др Владимир Хорват, Неки методолошко-теоријски аспекти изучавања друштвеног власништва на правним факултетима — — 514
мр Мато Арловић, Маргиналије о методолошко-теоријском изучавању друштвеног власништва на правним факултетима и његовом нормативно-правном изразу — — — — — — — — — 524
др Светислав Таборошн, О односу логичког и историјског садржаја у појму друштвена својина — — — — — — — — — — 534
др Драгутин Шошкић, Методолошко-теоријски концепт друштвене својине и његово остваривање у пракси — — — — — — 548
др Мирољуб Лабус, Неки инструменти остваривања друштвене својине — — — — — — — — — — — — — — — 553
др Асен Групче, Имовинско-правни аспект друштвене својине — — 556
др Борислав Т. Благојевић, Нека питања у вези остваривања функције друштвене својине — — — — — — — — — — — 560
др Владимир Јовановић, Друштвена својина и промет права — — 565
др Радомир Д. Лукић, О организованости друштвене својине и смислу њеног назива — — — — — — — — — — — — — 569
др Алојзиј Финжгар, Проблем друштвене својине као гране права и наставног предмета — — — — — — — — — — — 571
др Верољуб Рајовић, Заштита самоуправних права и друштвене својине — — — — — — — — — — — — — — 574

СТУДЕНТСКИ РАДОВИ

Соња Ивошевић, Међусобни односи органа управе различитих друштвено-политичких заједница — — — — — — — — 579

БЕЛЕШКЕ

др Момир Б. Милојевић, Заседање Комитета за примену људских права — — — — — — — — — — — — — — — 586
мр Радмила Васић и мр Драган Митровић, Четврти конгрес политиколога Југославије — — — — — — — — — — — — 593

ПРИКАЗИ

Reinhart Peter, Die Befragung des Beschuldigten im Strafprozess ... *др Загорка Симић-Јекић* — — — — — — — — — — 595
Гај, Институције . . . *др Драгомир Стојчевић* — — — — — — 597
др Радослав Стојановић, Сила и моћ у међународним односима... *др Златко Исаковић* — — — — — — — — — — — — 600
др Слободан Миленковић, La reglementation internationale sur l'interdiction de polluer les eaux du Danube ... *др Миленко Креча* 604
Упоредни политички системи... *мр Дубравка Стајић* — — — — 607

CONTENTS

ORIGINAL ARTICLES

dr Aleksandar Fira, The Legal and Constitutional Scope of Implementation of the Role of the Socialist Republic of Serbia and the Socialist Autonomous Provinces of Vojvodina and Kosovo in the Relations in (Yugoslav) Federalism — — — — — — — — 357
Francis Hamon, The Constitutional Position of the Government — — 380
dr Pavle Nikolić, The Constitutional Position of the Federal Executive Council — — — — — — — — — — — — — — — 392
Marie-Françoise Bechtel, Modes of the Organization of the Administration — — — — — — — — — — — — — — — 407
dr Stevan Lilić, Coordinating the Activity of the Administrative Organ in Yugoslavia — Methods of Administrating and Self-Management 417
dr Aleksandar Mihajlovski, The Criminal Offence and the Minor (Disciplinary) Offence — — — — — — — — — — — — 430
Anders Agell, Cohabitation (Without Marriage) in Sweden — — — 447
dr Jovan Slavnić, The Factors of Commercial Law and Their Status — 460
dr Vida Čok, Courts of Reconciliation — — — — — — — — 474

DISCUSSION

dr Aleksandar Ivić, The Theoretical and Methodological Problems of the Study of Social Ownership in Yugoslavia — — — — — — 493
dr Zoran Vidaković, The Elements of Marx's Theory Which Are of Relevance for the Study of the Concept of Social Ownership — — 503
dr Ivan Maksimović, A Review of the Relation Between Economy and Law With Regard to the Reproduction of Social Ownership in Post-Constitutional Legislature — — — — — — — — — 510
dr Vladimir Horvat, Certain Methodological and Theoretical Aspects of the Study of Social Ownership at Law Schools — — — — 514
mr Mato Arlović, Marginalia on the Methodological and Theoretical Study of Social Ownership at Law Schools and Its Normative-Legal Implementation — — — — — — — — — — — — — 524
dr Svetislav Taboroši, On the Relation Between the Logical and the Historical Elements in the Concept of Social Ownership — — — 534

dr Dragutin Šoškić, The Methodological and Theoretical Concept of Social Ownership and Its Implementation — — — — — — 548
dr Miroljub Labus, Certain Instruments of Realization of Social Ownership — — — — — — — — — — — — — — — 553
dr Asen Grupče, The Legal and Property Aspect of Social Ownership 556
dr Borislav T. Blagojević, Certain Questions Regarding the Realization of the Function of Social Ownership — — — — — — — 560
dr Vladimir Jovanović, Social Ownership and the Realization of Rights and Obligations — — — — — — — — — — — — — 565
dr Radomir D. Lukić, On the Level of Organization of Social Ownership and the Meaning of the Term — — — — — — — — 569
dr Alojzij Finžgar, The Problem of Social Ownership As a Branch of Law and As a Subject at Schools — — — — — — — — 571
dr Veroljub Rajović, The Protection of Self-Management Rights and of Social Ownership — — — — — — — — — — — 574

STUDENT ESSAYS

Sonja Ivošević, The Relations Between the Administrative Organs of Different Socio-Political Communities — — — — — — — 579

NOTES

dr Momir B. Milojević, The Session of the Committee for the Implementation of Human Rights — — — — — — — — — — 586
mr Radmila Vasić and *mr Dragan Mitrović,* The Fourth Congress of the Politicologists of Yugoslavia — — — — — — — — — 593

REVIEW ARTICLES

Reinhart Peter, Die Befragung des Beschuldigten im Strafprozess ... *dr Zagorka Simić-Jekić* — — — — — — — — — — — 595
Gaius, Institutions ... dr Dragomir Stojčević — — — — — — 597
dr Radoslav Stojanović, Strength and Power in International Affairs ... *dr Zlatko Isaković* — — — — — — — — — — — — 600
dr Slobodan Milenković, La reglementation internationale sur l'interdiction de polluer les eaux du Danube ... *dr Milenko Kreća* — — 604
Comparative Political Systems . . . *mr Dubravka Stajić* — — — — 607

SOMMAIRE

ARTICLES DE FOND

dr Aleksandar Fira, Le cadre constitutionnel et juridique du réalisation de rôle de la République Socialiste de Serbie et des Provinces Socialistes Autonomes de Vojvodina et de Kossovo dans les relations en fédéralisme — — — — — — — — — — — — 357
Francis Hamon, Le Gouvernement et l'administration en France et en Yougoslavie — — — — — — — — — — — — — — 380
dr Pavle Nikolić, La position constitutionnelle du Gouvernement — 392
Marie-Françoise Bechtel, Les modes de direction — — — — — — 407
dr Stevan Lilić, La coordination des actions d'administration en Yougoslavie — les modes de direction et d'autogestion — — — — 417

dr Aleksandar Mihajlovski, L'acte criminel et le délit disciplinaire — 430
Anders Agell, L'extra-conjugale communauté en Suède — — — — 447
dr Jovan Slavnić, Quelque réflextions sur les sujets et l'état des sujets de droit économique — — — — — — — — — — 460
dr Vida Čok, Les Conseils de la conciliation — — — — — — — 474

DISCUSSION

dr Aleksandar Ivić, Les problèmes théoriques-methodologiques en étude de propriété sociale en Yougoslavie — — — — — — — 493
dr Zoran Vidaković, Les éléments de théorie de Marx appliquables sur la conception de propriété sociale — — — — — — — — 503
dr Ivan Maksimović, Un retour sur le rapport entre l'économie et le droit, en corélation avec la reproduction de propriété sociale en legislation post-constitutionnelle — — — — — — — — — 510
dr Vladimir Horvat, Quelque aspects théoriques-methodologiques d'étude de la propriété sociale sur les facultés de droit — — — — 514
mr Mato Arlović, Les marges de methodologique-théorique étude de propriété sociale sur les facultés de droit et ses modes normatives-juridiques — — — — — — — — — — — — — — 524
dr Svetislav Taboroši, Le rapport entre le sujet logique et le sujet historique dans le notion du propriété sociale — — — — — — 534
dr Dragutin Soškić, La conception methodologique-théorique de propriété sociale et sa réalisation en pratique — — — — — — — 548
dr Miroljub Labus, Les intstruments de réalisation de propriété sociale — — — — — — — — — — — — — — — 553
dr Asen Grupče, Les aspects juridiques-patrimoniaux de propriété sociale — — — — — — — — — — — — — — 556
dr Borislav T. Blagojević, Quelque questions sur la réalisation de la fonction du propriété sociale — — — — — — — — — 560
dr Vladimir Jovanović, La propriété sociale et la circulation des droits 565
dr Radomir D. Lukić, L'organisation de propriété sociale et le sens de son terme — — — — — — — — — — — — — — 569
dr Alojzij Finžgar, Le problème de propriété sociale comme le sujet d'une branche de droit et comme le sujet d'enseignement — — 571
dr Veroljub Rajović, La protection des proits autogestionnaires et de propriété sociale — — — — — — — — — — — — — — 574

LES TRAVAILS DE ÉTUDIANTS

Sonja Ivošević, Les rapports entre les différentes administrations des communautés sociaux-politiques — — — — — — — — 579

NOTES

dr Momir B. Milojević, La session du Comité pour application des droits des hommes — — — — — — — — — — — — — — 586
mr Radmila Vasić i *mr Dragan Mitrović,* Le quatrième Congrès des politiquologistes yougoslaves — — — — — — — — — — — 593

COMPTES RENDUS DES LIVRES

Reinhard Peter, Die Befragung des Beschuldigten im Strafprozess . . . *dr Zagorka Simić-Jekić* — — — — — — — — — — — — 595
Gaius, Les Institutiones.. dr *Dragomir Stojčević* — — — — — — 597
dr Radoslav Stojanović, La force et la puissance en relations internationales ... *dr Zlatko Isaković* — — — — — — — — — — 600
dr Slobodan Milenković, La reglementation internationale sur l'interdiction de polluer les eaux du Danube ... *Milenko Kreća* — — 604
Le systeme politique comparé ... *mr Dubravka Stajić* — — — — 607

Уредништво „Анала" моли своје сараднике да рукописе достављају, придржавајући се следећих правила:

1. Све радове (чланке, прилоге, дискусије, приказе, судску праксу итд.) куцати на пуном папиру (не на пелиру) и то на једној страни, са проредом и са довољно белине са стране (27 редова на страни и 60 словних места у реду).

2. Уз рад намењен рубрици „чланци" истовремено доставити резиме највише до 25 редова, куцан на исти начин као што је предвиђено под тачком 1.

3. Уз сваки рад доставити следеће податке: тачну адресу, потпуне податке о звању, број жиро-рачуна, телефон на радном месту и у стану.

4. Сваки рад доставити потписан.

5. Прикази књига које су мање од 200 страна не треба да буду дужи од 8 куцаних страна. Прикази књига које су по обиму веће од 200 страна могу се сразмерно повећати и то за по једну куцану страну на сваких додатних 100 штампаних страна. Уколико је приказ књиге по природи аналитичан, редакција ће толерисати повећање обима приказа за 20%.

6. Фусноте треба куцати на крају рада (не испод текста на страни), такође са проредом и са довољно белине са стране, и то тако да нумерација фуснота иде од броја 1 па надаље за цео рад (не правити посебну нумерацију за поједина поглавља).

7. Цитирање треба да обухвати следеће податке и то следећим редом: аутор (прво име, па онда презиме), назив дела, место издања, година издања, број цитиране стране или тачке пасуса. ПРИМЕР: Живојин Перић, *Стварно право*, Београд, 1922, стр. 141; Raymond Saleilles, *De la déclaration de volonté*, Paris, 1929, str. 93.

8. За радове објављене у часописима, као и за прописе објављене у службеним гласилима, навести, после података о аутору и о раду, податке о: називу часописа (службеног гласила), броју и години излажења часописа (службеног гласила), броју цитиране стране. ПРИМЕР: Радомир Лукић, *Субјективни фактор и непосредна демократија*, „Анали Правног факултета у Београду", бр. 2—3/1964, стр. 153; чл. 7. Закона о шумама СР Србије, „Службени гласник СРС", бр. 19/1974.

9. За радове објављене у зборницима, енциклопедијама и сл. навести: име и презиме аутора, назив дела, назив зборника односно енциклопедије, име и презиме редактора (уколико је означено на зборнику), место издања, годину издања, број цитиране стране. ПРИМЕР: Божидар Јелчић, *Пораст и разлози пораста порезног оптерећења*, „Финанције и финанцијско право", ред. Божидар Јелчић и Владимир Срб, Осијек, 1982, стр. 37; Владимир Капор, *Купопродаја*, п. 37, „Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада", том први, Београд, 1978, стр. 805.

10. Навођење судских одлука треба да садржи податке о врсти одлуке, суду, броју одлуке, датуму када је донесена и публикацији у којој је објављена, односно назначење да је коришћена из судске архиве. ПРИМЕР: Решење Уставног суда СР Србије III У бр. 82/72, од 31. маја 1972, „Зборник судске праксе", бр. 7—8/1982, одл. бр. 29; пресуда Врховног суда СР Хрватске Гзз бр. 58/75, од 18. јуна 1975, „Збирка судских одлука", књ. I, св. 4, одл. бр. 462.

11. Уколико се једно дело истог аутора цитира у више фуснота (које нису непосредно једна иза друге), после имена и презимена аутора други и сваки следећи пут употребити скраћеницу op. cit. Уколико се једно дело истог аутора цитира у фуснотама које непосредно следе једна за другом, после првог навођења потпуних података о аутору и о делу употребити скраћеницу ibid.

12. Сви библиографски подаци требало би у начелу да буду дати у фуснотама. Изузетно, пре свега при помињању неких законских одредби, то би се могло учинити и у самом тексту. ПРИМЕР: Из пореске основице је, као што предвиђа одредба чл. 3 Закона о порезу из дохотка организација удруженог рада СР Србије, искључен износ дела дохотка у висини 55% просечног месечног нето личног дохотка радника у привреди СР Србије исплаћеног у претходној години.

13. Пошто се часопис „Анали" штампа ћирилицом, црвеном оловком треба подвући речи или реченице које треба да буду штампане латиницом. Овај захтев односи се и на фусноте.

14. Речи и реченице које треба да буду штампане курзивом подвући црном или плавом оловком. Сви наслови цитираних радова треба да буду штампани курзивом.

15. Речи и реченице које треба да буду штампане латиницом и курзивом истовремено подвући и црвеном и црном (плавом) оловком. ПРИМЕР: Jan Tinbergen, *Does Self-management Approach the Optimum Order?*, „Yugoslav Workers Self-management", ed. by M. J. Brockmeyer, Dotrecht, 1970.

16. Места која се желе истаћи штампају се искључиво курзивом, а не шпационирано (размакнутим словима). Због тога у рукопису ништа не треба куцати размакнутим словима.

17. Поднаслове највишег реда обележавати римским бројевима и куцати великим словима. Уже поднаслове обележавати арапским редним бројевима и куцати малим словима, а још уже словима азбуке и такође куцати малим словима. ПРИМЕР: III УТИЦАЈ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ НА ПОНУДУ ЧИНИЛАЦА ПРОИЗВОДЊЕ; 1. Ефекти пореске политике на штедњу; (а) Ефекти пореске политике на штедњу становништва.

18. Умољавају се сарадници да после прекуцавања рукописа пажљиво прочитају текст и отклоне евентуалне дактилографске грешке.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду" у 1984. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин 900.—
2. За појединце	„ „ 600.—
3. Са студенте (редовне и ванредне)	„ „ 300.—
4. За један примерак	„ „ 200.—

Претплата за иностранство износи н. д. 1.200.—

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број 60803-740-030-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501